

UNIVERSITÉ DE FRANCE — FACULTÉ DE DROIT
DE DIJON

DE
L'ÉMISSION DES BILLETS DE BANQUE
ET DU PRIVILÈGE
DE LA
BANQUE DE FRANCE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

SOUTENUE LE MERCREDI 15 JUILLET 1896

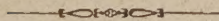
PAR

LUCIEN BROCARD

Avocat à la Cour d'appel, Lauréat de la Faculté de droit

Sous la présidence de M. GAUDEMET, professeur

SUFFRAGANTS : { MM. MONGIN, professeur
TRUCHY, agrégé



DIJON
IMPRIMERIE DARANTIERE
65, RUE CHABOT-CHARNY, 65

1896



Digitized by the Internet Archive
in 2026

THÈSE

POUR LE DOCTORAT



UNIVERSITÉ DE FRANCE — FACULTÉ DE DROIT
DE DIJON

DE
L'ÉMISSION DES BILLETS DE BANQUE
ET DU PRIVILÈGE
DE LA
BANQUE DE FRANCE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

SOUTENUE LE MERCREDI 15 JUILLET 1896

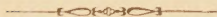
PAR

LUCIEN BROCARD

Avocat à la Cour d'appel, Lauréat de la Faculté de droit

Sous la présidence de M. GAUDEMET, professeur

SUFFRAGANTS : { MM. MONGIN, professeur
TRUCHY, agrégé



DIJON
IMPRIMERIE DARANTIERE
65, RUE CHABOT-CHARNY, 65

1896

A LA MÉMOIRE DE MA MÈRE

A MA FAMILLE

A MES MAÎTRES



INTRODUCTION

Une banque d'émission ou de circulation est un établissement de crédit, qui, en échange d'effets de commerce (billets à ordre ou lettres de change), le plus souvent non échus, remet au public d'autres effets de commerce, payables à vue et au porteur, qu'on appelle des billets de banque. L'opération au premier abord paraît impossible, puisque la banque ne touche le montant des effets qu'on lui livre qu'à une échéance plus ou moins éloignée, tandis qu'elle peut être contrainte de rembourser immédiatement les billets par lesquels elle remplace ces effets dans la circulation. Mais grâce aux avantages que le billet de banque procure au public, avantages qui permettent de s'en servir comme d'une monnaie métallique, beaucoup plus facile que celle-ci à transmettre et à faire circuler, le public ne demande que rarement le remboursement des billets dont une bonne partie reste dans la circulation. Bien plus, on voit quelquefois, et le cas devient de plus en plus fréquent, des personnes qui se présentent aux guichets des banques, non pas pour échanger des billets contre de la monnaie, mais au contraire pour échanger de la monnaie contre des billets. C'est

qu'en effet le billet, d'une part ne portant pas intérêt, de l'autre représentant des fractions numériques de 50, 100, 200, 500, 1000 francs, faciles à ajouter les unes aux autres, se compte plus rapidement et avec moins de chances d'erreur que la monnaie elle-même. Un débiteur peut, avec une poignée de billets, qu'il met sans efforts dans son portefeuille ou dans sa poche, faire des paiements pour lesquels plusieurs wagons d'argent ou d'or seraient insuffisants, et éviter ainsi des frais énormes sans courir aucun risque, puisqu'il est libéré aussi complètement que s'il avait soldé en monnaie métallique. Ajoutons que son créancier n'hésitera pas à accepter le billet si la banque est connue, car il sait qu'elle peut le lui rembourser immédiatement en or ou en argent, et c'est précisément parce qu'il le sait, parce que tout le monde le sait, qu'il n'aura même pas l'idée de s'adresser à la banque pour lui demander l'exécution de ses obligations, et qu'il trouvera beaucoup plus simple de payer ses propres dettes en livrant le billet qu'il a reçu à d'autres personnes animées des mêmes intentions que lui. — Grâce au concours de toutes ces circonstances, une banque d'émission a la faculté de maintenir dans la circulation une certaine quantité de billets garantis par des espèces métalliques, et d'autres représentant des engagements que la banque ne peut pas tenir, mais qu'elle peut prendre parce qu'elle a la certitude qu'on ne lui en demandera pas l'exécution.

Une pareille opération est-elle légitime? oui, car le calcul de probabilités sur lequel elle repose aboutit à des résultats précis, sanctionnés par une expérience séculaire, et en outre l'œuvre que la banque accomplit, en même temps qu'elle lui procure des bénéfices, cons-

titue un bienfait social. Le bénéfice consiste pour la banque à emprunter aux porteurs de billets des sommes pour lesquelles elle ne paie aucun intérêt et dont elle-même fait payer l'intérêt aux personnes qui lui remboursent les effets de commerce escomptés avec les billets; le bienfait social réside dans la création par la banque d'un instrument d'échange circulant plus vite et coûtant moins cher à fabriquer que la monnaie métallique elle-même.

Mais si l'émission des billets est au premier chef une opération légitime et fructueuse puisqu'elle profite à tout le monde et ne nuit à personne, elle est aussi une opération dangereuse, à tout le moins très délicate, car il est facile de voir que le crédit d'une banque d'émission repose sur une pointe d'aiguille, sur la base la plus instable : l'opinion publique. Aussi longtemps qu'on croit la banque capable de rembourser des billets à vue et au porteur, on ne lui demande pas de le faire; dès qu'on a le moindre soupçon sur sa solvabilité, on se jette à ses guichets et on lui rapporte tous ses billets; la banque est bientôt contrainte de déposer son bilan, et les détenteurs de billets n'ont plus entre les mains qu'un papier à valeur dépréciée, quelquefois nulle. Il se produit alors dans le monde commercial un écroulement qui, s'étendant de proche en proche, peut provoquer les ruines les plus inattendues et les plus imméritées. Ce n'est là encore que le moindre des périls, car une banque peut, avec beaucoup de temps, de sagesse et d'habileté, imposer confiance au public, et éviter les demandes de remboursement provoquées par la peur; mais il est d'autres circonstances dans lesquelles les porteurs de billets affluent aux guichets des banques d'émission, sans que celles-ci aient le

moins du monde démerité à leurs yeux, ce sont les crises commerciales dont M. Clément Juglar a écrit une si remarquable histoire (1). Pendant ces crises, accompagnées le plus souvent d'un change défavorable, la nécessité de faire à l'étranger en monnaie métallique des paiements qu'il serait trop coûteux de réaliser en traites devenues rares, détermine le public à demander le remboursement des billets; le mouvement commencé sous l'influence du besoin se précipite par l'effet de la panique, et les banques se trouvent aux prises avec des difficultés souvent insurmontables, dans lesquelles un nombre incalculable d'établissements de crédit ont déjà sombré.

Ce n'est pas tout encore : les phénomènes économiques ne sont pas les seuls ennemis des banques d'émission; elles en ont d'autres peut-être plus redoutables, ce sont les gouvernements toujours portés à mettre la main sur des établissements qui devraient avant tout appartenir au commerce, et à faire fonctionner, pour la satisfaction de leurs insatiables besoins, la planche aux billets. On peut affirmer que la plupart des désastres financiers subis par les banques d'émission, qui n'ont pas été provoqués par des crises commerciales, l'ont été par les abus d'influence et les exigences des gouvernements.

Qu'a-t-on fait pour remédier à ce double danger? Il semble que le premier n'ait pas toujours été nettement aperçu, et que le second, bien que reconnu par la plupart des économistes, n'ait pas été assez énergiquement combattu. Nous disons que le premier n'a pas été remarqué, parce qu'en effet on a attribué la plupart

(1) *Les Crises commerciales et leur retour périodique.*

des faillites des banques d'émission à des imprudences qu'elles auraient commises et notamment à des abus d'émission; on a bien remarqué sans doute que le plus grand nombre des banques qui n'ont pu faire face à leurs engagements ont succombé dans des crises commerciales et financières, mais on a voulu voir dans ces crises la conséquence des abus commis par les établissements de crédit plutôt que la cause de leur chute. C'est pourquoi dans beaucoup de pays, notamment aux États-Unis, en Écosse, en Angleterre, en Allemagne, on a pris de grandes précautions pour éviter les imprudences des banques, pour limiter avec soin leur circulation fiduciaire; on n'en a guère pris pour écarter le danger de nature toute spéciale, qui résulte de la crise commerciale. En d'autres termes, on a vu dans les excès d'émission la principale source de l'impuissance des banques à remplir leurs engagements, et dans la crise commerciale une simple occasion de chute qu'une administration sage peut toujours éviter. Or nous voudrions établir que les crises commerciales ont contribué plus que les imprudences ou les maladresses des banques à provoquer des suspensions de paiements et des faillites, et surtout qu'elles peuvent à elles seules, indépendamment de toute erreur ou de tout excès, mettre une banque dans l'impossibilité de rembourser ses billets à vue. La conclusion, à laquelle nous aboutirons, sera donc qu'il faut, avant tout, dans les réglementations qu'on veut imposer aux banques, les mettre à l'abri de cette sorte de risques que, par elles-mêmes, elles ne peuvent éviter; sans doute nous ne rejetterons pas toute législation qui a pour but d'empêcher les abus et les erreurs; seulement, au lieu de la mettre au premier

plan, comme on le fait habituellement, nous la mettrons au second, et nous verrons s'il n'y a pas lieu, vis-à-vis de banques présentant, comme la Banque de France, toute garantie de sécurité, de la supprimer à peu près complètement.

Vis-à-vis du deuxième danger qui menace les banques d'émission, les empiètements de l'État, nous croyons qu'on a pris des précautions fort insuffisantes, par cette raison simple qu'elles se retournent contre ceux qui devraient les prendre, c'est-à-dire les gouvernements. Voilà comment s'explique ce regain de faveur dont bénéficie aujourd'hui le système de la banque d'État, soumise à la domination absolue de l'État et subventionnée par lui, bien qu'il soit condamné sans appel par tous les économistes qui n'appartiennent pas à l'école socialiste, et que son application ait donné de si tristes exemples dont quelques-uns sont encore sous nos yeux. Nous verrons que la France elle-même, qui avait su jusqu'ici se tenir à l'abri de ces excès, ressent les premières atteintes de la contagion, et que si le privilège de notre banque d'émission n'est pas encore renouvelé, bien qu'il expire le 31 décembre 1897, c'est qu'il a trouvé dans les Chambres des adversaires déterminés qui auraient voulu transformer en banque nationale notre Banque de France.

Nous insisterons d'ailleurs tout spécialement sur cette question du renouvellement du privilège de la Banque, car sa solution est le but que nous nous proposons d'atteindre ; nous ferons, pour y arriver, une excursion à travers les banques étrangères ; nous passerons en revue les divers régimes auxquels elles sont soumises ; nous étudierons en détail la valeur

théorique et pratique de ces systèmes, mais de cette excursion nous nous proposerons surtout de rapporter une provision de faits utiles à la solution du problème si grave et si complexe qui se pose aujourd'hui devant la France. Peut-être que l'étude de ces faits nous éloignera singulièrement des beaux rêves formés par des réformateurs à outrance, trop portés à voir les imperfections de nos institutions, à fermer les yeux sur leurs mérites et à croire que changement est toujours synonyme de progrès. Peut-être aussi nous permettra-t-elle de toucher du doigt l'effrayante complication des phénomènes sociaux, de constater la somme considérable de résultats imprévus et souvent malheureux qu'apportent toujours avec elles les réformes les mieux préparées (1). Nous aboutirons ainsi à cette conclusion qu'il faut en matière de crédit plus qu'en toute autre n'avancer que pas à pas dans la voie des réformes, éviter tout bouleversement inutile dans les habitudes, détruire le moins possible, se garder, comme de la plus dangereuse imprudence, de supprimer un établissement qui a des traditions séculaires de sagesse, de bonne administration, d'inébranlable solidité, et qui a su acquérir, au prix des plus douloureuses épreuves, une renommée internationale.

C'est donc sur les faits et uniquement sur eux que nous voulons nous appuyer, considérant comme la plus redoutable des utopies en matière de crédit *l'économie politique déductive, et les raisonnements à priori* au nom desquels on a voulu effacer d'un trait de plume la Banque de France et toutes ses succursales pour lui substituer un établissement idéal qui

(1) Voir surtout, p. 73, les résultats si différents produits en Ecosse et aux Etats-Unis par la liberté des banques d'émission.

n'est peut-être pas viable en France et dont les pareils ont été le plus souvent un fléau dans les pays étrangers qui les ont adoptés.

Parmi ces faits, dont la partie théorique de notre travail aura principalement pour but de fournir l'explication rationnelle, pour en tirer les conséquences qu'ils comportent, il n'en est pas de plus importants à connaître que ceux mêmes qui composent l'histoire de la Banque de France, et de celles qui l'ont précédée dans notre pays, car, pour apprécier son mérite à sa juste valeur, comme pour la justifier de certains reproches qu'on lui adresse aujourd'hui, il importe de connaître par le détail la situation difficile que lui avait léguée le passé. Aussi commencerons-nous par un historique rapide de la Banque de France et de ses origines. Nous ne rappellerons d'ailleurs que les faits les plus importants, renvoyant pour les détails aux travaux définitifs d'auteurs après lesquels il serait téméraire de recommencer l'histoire de la Banque de France (1). Nous nous efforcerons ensuite de grouper en quelques systèmes les régimes si variés auxquels sont soumises les banques d'émission en Europe et en Amérique, d'assister à leur fonctionnement, d'apprécier leurs avantages et leurs inconvénients, enfin de faire apparaître la supériorité du système que nous jugeons préférable aux autres, et dont la Banque de France nous paraît être la réalisation la plus parfaite qu'on ait encore rencontrée. Enfin nous essayerons de déterminer quelques-unes des réformes qu'on pourrait avantageusement adopter en renouvelant le privilège de la Banque de France.

(1) Voir principalement : Noël, *les Banques d'émission en Europe* ; — Courtois, *Histoire des banques en France*, etc.



PREMIÈRE PARTIE

LA BANQUE DE FRANCE & SES ORIGINES

CHAPITRE PREMIER

LES ORIGINES DE LA BANQUE DE FRANCE.

§ 1^{er}. — *La Banque de Law* (1).

Les finances de la France avaient rarement été dans un état aussi déplorable qu'à la mort de Louis XIV qui laissait une dette de 3.460.000.000 fr. (2), sans parler des déficits annuels de chaque budget qui venaient encore s'y ajouter. La régence avait donc la lourde tâche de rétablir l'ordre dans ce chaos. Elle eût pu s'inspirer de l'exemple de l'Angleterre qui, dans des circonstances analogues, venait de trouver le meilleur des moyens de procurer des ressources à l'État, la fondation d'une banque d'émission (3). Au lieu de

(1) *Dictionnaire d'économie politique*, v^o banque: — *Histoire des banques en France*, par A. Courtois fils, p. 3-85; — A. Wührer, *Histoire de la dette publique en France*, ch. viii, t. 1^{er}.

(2) Ce chiffre, que nous empruntons à M. Courtois, *Histoire des banques en France*, est très contesté par certains auteurs.

(3) La banque privée sert d'intermédiaire entre le public et l'État à qui elle prête son capital.

cette mesure, si simple et si féconde, on eut recours à des moyens vexatoires, et sans avantages pratiques, qui n'étaient en réalité que des actes de spoliation. Par ordre du conseil de régence, on révisa tous les billets laissés dans la circulation par le gouvernement précédent, et on les réduisit de 596.000.000 livres, à 276.000.000 livres. On révisa également les fortunes des plus riches financiers de l'époque et plus de 4.410 particuliers furent condamnés à la restitution de sommes considérables ; on réduisit les rentes de 104 millions à 79 millions ; enfin, pour la 250^e fois depuis Charlemagne, on altéra le titre des monnaies.

C'est à ce moment que se présenta l'Écossais John Law, offrant au régent de faire sortir la France de la situation embarrassée où elle se trouvait. Il arriva avec des théories absolument nouvelles sur le crédit et la monnaie, très fécondes à certains égards, mais qui portaient en elles le germe des catastrophes auxquelles devait conduire leur application. Il avait écrit un ouvrage important intitulé : *Considérations sur le commerce et le numéraire*, où il soutenait qu'une nation est d'autant plus riche qu'elle possède des instruments d'échange plus abondants (1). D'où il concluait que le meilleur moyen d'augmenter la richesse publique est de faire circuler une grande quantité de papier hypothécaire ayant cours forcé. Il pensait en outre que, pour assurer le crédit à bon marché, il fallait en confier la distribution à l'État. « C'est le prince qui doit faire le crédit et non le recevoir, » disait-il. Aussi n'avait-il d'autre idée que d'instituer une grande banque d'État dont le capital serait fourni par le trésor

(1) Les idées de Law se rattachaient à cette théorie d'après laquelle on pourrait arriver à créer de la valeur avec du papier monnaie.

royal. Il ne put réussir à mettre cette idée en pratique, mais il obtint de fonder en 1716 la *Banque générale*, avec un capital de 1200 actions nominatives de 1000 écus chacune. Cette banque fournissait l'es-compte à 5 %, et ouvrait des comptes courants avec mandats de paiement et virements ; elle émettait des billets à vue, mais ne pouvait ni emprunter, ni faire aucune opération commerciale ou industrielle.

En même temps que la banque Law, fondait la *Compagnie d'Occident*, dans le but de remplacer les compagnies privilégiées de commerce dont la situation en Afrique et en Amérique était peu prospère. Il émit 200.000 actions de 500 livres payables en billets d'État dépréciés, et dont l'État fournirait l'intérêt à 4 %, constituant ainsi pour les actionnaires un revenu fixe indépendant des bénéfices que pouvait réaliser la compagnie.

Il y avait entre la banque et la compagnie, dirigées toutes deux en fait par le même homme, un lien latent qui devait bientôt se révéler, et ce fut une faute grave de la part de Law de l'avoir créé. C'en fut une seconde d'obtenir du régent, à force de lutter pour son idée favorite, une transformation de la banque générale en banque d'État, par la suppression des actionnaires qui furent remboursés avec des fonds pris sur le trésor royal.

Aussi les abus ne tardèrent pas à se produire ; en mai 1719 la Compagnie d'Occident absorba le privilège de la Compagnie des Indes, et en juillet celui de la Compagnie d'Afrique. Pour fonder ces compagnies on émettait des actions, et pour créer la monnaie nécessaire à l'émission des actions, on lançait dans la circulation des billets de la « Banque royale ». Celle-ci,

qui n'avait émis en deux ans que 51 millions de billets, en émit pour 59 millions dans les cinq mois qui suivirent sa transformation en banque d'État. Law, encouragé par l'enthousiasme du public qui avait en lui une confiance aveugle, émettait toujours de nouvelles actions et se chargea successivement de la fabrication de la monnaie et du remboursement des rentes. Les actions, dont le taux primitif était de 500 livres, atteignirent bientôt 5000 et 6000 livres.

Law avait commis une double faute en transformant la banque générale en banque d'État, et en assumant la charge d'opérations commerciales trop nombreuses et trop compliquées qu'un seul homme était impuissant à diriger. Il en commit une troisième en excitant dans le public le désir du lucre et en provoquant l'agiotage qui atteignit bientôt des proportions inouïes. Toutes les manœuvres employées par lui (obligation imposée aux acquéreurs de nouvelles actions d'en posséder d'anciennes pour éviter la dépréciation de celles-ci, versements minimes, avances sur dépôt d'actions, rachat des actions sur le marché) le sont encore souvent aujourd'hui par des fondateurs de sociétés commerciales, mais elles produisirent sur le public d'alors, dont l'enthousiasme n'était point refroidi par le souvenir des désastres auxquels nous avons assisté, un effet beaucoup plus intense et provoquèrent une fièvre de spéculation comme on en a rarement vu depuis. Law s'efforça de l'entretenir non seulement par les moyens que nous venons d'indiquer, mais par d'autres moins licites tels que l'exagération des bénéfices de la compagnie, des manœuvres frauduleuses pour attirer de nouveaux colons dans les territoires où celle-ci exerçait son privilège. Les

actions, sous l'influence de ces excitations, atteignirent 18.000 livres.

De pareils abus ne pouvaient mener qu'à la ruine ; déjà les spéculateurs les plus avisés, se rendant compte que la compagnie réalisait des gains insuffisants pour rémunérer un capital aussi considérable, et s'inquiétant en outre du chiffre énorme de billets en circulation dont le total avait atteint un milliard à la fin de 1719, commencèrent à vendre leurs actions et échanger leurs billets pour envoyer des espèces en lieu sûr à l'étranger. C'est alors qu'on eut recours, sans beaucoup de succès d'ailleurs, à une série de mesures vexatoires, et à une véritable guerre contre la monnaie métallique et les pierres précieuses que l'on cachait et qu'il fut interdit de vendre et de conserver chez soi. On voulut en outre remédier, mais trop tard, aux inconvénients résultant de la confusion du crédit de la banque avec celui de l'État, et on céda la Banque royale à la Compagnie des Indes. Rien n'y fit, le taux des actions continua à baisser et les billets n'en furent pas moins dépréciés. Law, pour limiter cette dépréciation, essaya d'une réduction progressive du taux des actions de 8500 à 5500, qu'il édicta le 21 mai 1720. C'était le commencement de la banqueroute, mais l'effet fut si terrible qu'on révoqua l'édit le 27 mai et que, pour donner satisfaction à l'opinion publique très surexcitée contre Law, on lui retira les fonctions d'administrateur des finances et d'inspecteur de la compagnie. Mais quelques jours après, le régent, qui ne pouvait se passer de lui, le rappela et lui donna de nouveaux titres. Law, qui avait toujours confiance en son système et qui rejetait sur le public toute la faute de son insuccès, imagina de réduire les actions

de la compagnie à 200,000 par l'annulation de 100,000 actions du roi, et de convertir 1,860 millions de créances sur la compagnie en 48 millions de rentes. Mais le découragement du public était complet, il continua à se précipiter aux guichets de la banque pour obtenir le remboursement en espèces qu'on fut bientôt obligé de refuser. On ferma la banque et la dépréciation des billets atteignit 35 0/0. Pour y mettre un terme, un édit de juillet accorda à la banque la jouissance à perpétuité de tous ses privilèges commerciaux sous la condition de retirer 600 millions de billets de la circulation. Elle essaya de le faire en émettant des actions payables en billets. Mais le public n'en voulut pas ; il fallut décréter, qu'à partir du 1^{er} octobre, tous les billets non convertis seraient réputés actions rentières. Enfin, le 10 octobre, on décida que les billets de 100, 50 et 10 francs n'auraient plus cours forcé à partir du 15 novembre ; c'était les démonétiser et leur enlever toute leur valeur : la banqueroute était complète. D'autres mesures du même genre suivirent celles que nous venons de mentionner : c'est ainsi qu'on obligea tous les détenteurs d'actions à les déposer à la banque pour les empêcher de les vendre, et on déclara nulles toutes celles qui n'avaient pas été déposées le 2 décembre. Enfin, le 5 janvier, on retira à la compagnie les fermes et les monnaies. Le 26 janvier 1721 parut l'arrêté du visa qui ordonnait la révision, par une commission présidée par le banquier Paris-Duverney, de tous les titres qui avaient pu être acquis par les agioteurs, les « Mississipiens », comme on les appelait ; tous les titres non déposés dans un certain délai étaient annulés. En outre, tous les notaires avaient été obligés de livrer les actes de transfert

de propriété : les immeubles eux-mêmes n'échappèrent pas à la révision. Mais une quantité considérable de monnaie métallique et de pierres précieuses furent envoyées à l'étranger.

Quant à la compagnie, dont les actions avait été dépréciées jusqu'à valoir 6 livres, elle fut reconstituée sur de nouvelles bases : on ne laissa à sa charge que les actions ; tous les autres papiers et billets de banque furent mis à la charge du trésor.

Law était parti à l'étranger dès le mois de décembre 1720, poursuivi par la haine du public ; il y mourut pauvre, sans avoir essayé de rien emporter de son immense fortune. Après avoir été injustement critiqué, il est aujourd'hui considéré comme un homme de génie qui le premier en France a compris toute la puissance du crédit, mais qui a eu le tort de croire que cette puissance était sans limite. Il est facile de lui reprocher ses erreurs, mais il ne faut pas oublier que l'expérience de ses fautes n'a pas peu contribué à éclairer ceux qui l'ont critiqué depuis.

§ II. — *La Caisse d'escompte et les assignats* (1).

Une première banque fut fondée en 1767 sous le nom de *Caisse d'escompte*, le mot banque ayant été soigneusement évité dans la dénomination de cet établissement à cause des souvenirs pénibles et encore très vivaces de la Banque de Law. Elle végéta pendant deux ans et disparut.

Une deuxième *Caisse d'escompte* fut fondée sous

(1) *Dictionnaire d'économie politique*; — G. Courtois, *les Banques en France*; — Noël, *les Banques d'émission en Europe*, p. 87-93.

Turgot, en 1776, au capital de 15 millions, dont 10 millions prêtés à l'Etat. Mais le prêt de la banque à l'Etat ayant été remboursé, son capital fut réduit à 12 millions. Elle avait une indépendance complète vis-à-vis du gouvernement, car ses administrateurs, au nombre de sept, étaient choisis par les actionnaires, et d'autre part elle n'avait aucun privilège pour l'émission des billets, n'ayant à redouter d'ailleurs aucune concurrence à une époque où les billets étaient discrédités dans le public par le souvenir des désastres de Law. Mais son organisation présentait un vice que l'expérience n'avait pas encore fait apparaître : les administrateurs de la banque, qui dirigeaient en fait toutes ses opérations, n'en supportaient pas la responsabilité pécuniaire qui pesait tout entière sur un gérant.

Néanmoins la Caisse d'escompte fit de rapides progrès jusqu'en 1783 ; elle se chargeait de l'escompte des lettres de change à un taux fixe de 4 ‰, accomplissait pour le compte des particuliers et gratuitement des opérations de caisse, et se conduisait d'ailleurs avec une grande prudence, s'abstenant de toute entreprise industrielle ou commerciale, et d'emprunts à intérêts. Mais sa prospérité même devint un danger pour elle en attirant l'attention du gouvernement qui se trouvait dans une situation obérée, et voyait en elle un moyen facile de se procurer des ressources. En 1783 il lui imposa un prêt de 6 millions qui occasionna une émission plus considérable de billets et une panique du public réclamant le remboursement en masse. Le cours forcé fut établi pendant deux mois et ne cessa qu'au moment de la restitution du prêt de 6 millions à la banque.

La panique calmée, les opérations de la banque re-

prennent un nouvel essor ; sa circulation s'élève en 1786 au chiffre de 100 millions, et les escomptes à celui de 400. Sans souci de l'expérience faite par ses prédécesseurs, le ministre Calonne eut l'idée de profiter encore une fois de la prospérité de la Banque. Son capital fut porté à 100 millions; de plus elle reçut, pour une durée de 30 ans, le privilège de l'émission des billets. Mais en échange de ces avantages, la Banque dut consentir à l'État un prêt de 70 millions dissimulé sous la forme d'un cautionnement déposé dans les caisses de l'Etat et dont on lui payait l'intérêt à 5 $\frac{1}{2}$ %.

Une nouvelle crise fut la conséquence de ces agissements ; elle éclata en 1787 et fut conjurée grâce à l'énergie de l'administration de la Banque, qui, refusant le cours forcé des billets proposé par le ministre Loménie de Brienne, se fit rembourser les 70 millions avancés à l'Etat. Malheureusement les événements politiques se compliquaient, l'état des provinces s'aggravait, et les prêts de la Banque au gouvernement se multiplièrent dans des proportions qui devaient fatalement amener une crise. 25 millions furent avancés ouvertement en 1789 (janvier), mais 15 millions déjà avaient été prêtés secrètement sous le ministère Necker ; 10 millions furent avancés au mois d'avril dans les mêmes conditions, puis 12 millions en septembre, et enfin 6 millions par mois à partir de cette date. Un pareil état de choses que Mirabeau, l'ennemi de la Caisse d'escompte, commençait à soupçonner, ne pouvait se prolonger davantage. Pour le régulariser, Necker déposa le 16 novembre un projet de Banque nationale en vertu duquel cette Banque devait avancer 140 millions de billets à l'État, moyennant la remise

par celui-ci de bons du trésor portant intérêt, auxquels on donna le nom d'assignats, mais qui n'étaient pas encore le papier monnaie connu plus tard sous cette dénomination. La Caisse d'escompte fut chargée de cette opération et la dette de l'État vis-à-vis d'elle s'éleva bientôt à 240 millions. Il faut reconnaître d'ailleurs que la banque fit tous ses efforts pour exécuter ses obligations et continua à rembourser ses billets à vue longtemps après que le cours forcé fut établi.

Au mois d'octobre 1790 le prêt de la Banque à l'État s'élevait à 400 millions. A ce moment se produisit dans l'émission des billets une transformation qui devait rapidement conduire à la catastrophe finale. La Caisse d'escompte, qui avait été jusque-là chargée de l'émission, fut mise de côté. On créa ce qu'on a appelé *la Caisse de l'extraordinaire*, qui émit des assignats garantis par les biens nationaux. C'était la dernière étape dans la voie de la fabrication du papier monnaie par l'État. L'unique barrière qu'on pouvait élever contre les abus, celle de l'intérêt personnel des actionnaires de la Banque, était renversée. On venait de fonder une véritable banque d'État dans les plus mauvaises conditions possibles, puisque cette banque n'avait aucune ressource immédiatement réalisable et que les biens nationaux, indépendamment de la dépréciation qui résultait de leur origine, étaient encore exposés à perdre leur valeur au moment où on aurait voulu les jeter sur le marché en quantité considérable. On avait perdu de vue deux principes essentiels en matière d'émission de billets, le premier que ces billets doivent être remboursables à vue, le second qu'ils doivent être émis par une banque privée dont

les actionnaires sont la meilleure garantie contre les abus de l'émission (1).

Quoi qu'il en soit, la Caisse d'escompte cessa, à partir de 1790, d'être le principal organe de production des billets. Le 8 mai de cette même année, elle fut autorisée à rembourser les siens en assignats, et dut les retirer de la circulation, le 17 août 1792, une loi de ce jour étant venue prohiber toute espèce de titre au porteur et de billets à vue, autres que les assignats. Enfin malgré les services qu'elle continuait à rendre au public, la Caisse d'escompte fut supprimée le 24 août 1793. Pendant les 17 années de son existence elle avait escompté, à un intérêt de 4 ou 5 0/0, pour 4.261.144.500 livres d'effets de commerce ; ses comptes courants s'étaient élevés à 28 millions et ses dépôts à 45 ; enfin avec un capital restreint de 10 millions, elle avait pu maintenir en circulation jusqu'à 120 millions de billets.

Quant aux assignats, à partir du jour où, comme nous l'avons vu, ils furent transformés en véritable papier monnaie par la suppression de l'intérêt et la création de la Caisse de l'extraordinaire, ils commencèrent à pulluler et leur nombre grandit bientôt dans des proportions extravagantes, allant de pair avec leur dépréciation, la surélévation des prix, le drainage des espèces métalliques, que ne purent empêcher les mesures les plus violentes et les plus vexatoires. Le 30 septembre 1791, leur chiffre s'élevait à 1 milliard 200 millions, et en 1796 il était de 45 milliards. A ce moment leur valeur était si infime qu'on essaya de faire circuler les mandats territoriaux, bons hypothécaires

(1) Nous justifions, à la II^e partie, ch. iv, sect. 1, § 2, ce principe que, par un étrange oubli de l'histoire, on conteste vivement aujourd'hui.

dont chacun était affecté à une parcelle spéciale des biens nationaux. Leur abondance excessive (1), l'affolement du public, leur cours forcé les amenèrent peu à peu à subir le même sort que les assignats. Les uns et les autres furent transformés en titres de créance sur l'Etat auxquels on n'accorda d'ailleurs que des garanties illusoires, et c'est alors qu'on revint au numéraire, finissant ainsi par où on aurait dû depuis longtemps commencer.

§ III. — *Les banques postérieures à la Révolution.*

La chute de la Banque de Law et de la Caisse d'escompte avait porté au crédit un coup dont il devait difficilement se relever. Le public était plein de défiance à l'égard des banquiers et des opérations de banque, à tel point que, nous l'avons vu, la *Caisse d'escompte* n'avait point osé prendre le nom de banque. Les quelques établissements de crédit dont il nous reste à parler imitèrent sa prudence. Ce sont : la *Caisse des comptes courants*, fondée en 1796 à Paris, avec un capital de 5 millions. Elle escomptait à 6 % des effets revêtus de trois signatures, à échéance maximum de 90 jours, et émettait des billets de 1000 fr. et de 500 fr. ; sa circulation fiduciaire atteignit 20 millions. Mais sa prospérité, qui dura 3 ans, fut troublée par la fuite de son directeur qui laissait un passif de 2 millions et demi emportés par lui. La nouvelle de sa disparition provoqua une panique que les actionnaires réussirent à conjurer en se déclarant solidairement responsables de toutes les opé-

(1) 2 milliards 400 millions ajoutés aux 45 milliards d'assignats.

ractions de la Banque. A peine le public avait-il commencé à reprendre confiance qu'une maison de banque de la capitale devant 700.000 fr. à la Caisse des comptes courants tomba en faillite ; celle-ci, en présence de ce nouvel accident, se trouva contrainte de suspendre ses paiements : mais le 30 décembre 1798 elle se reconstitua pour 27 ans sur une nouvelle base ; nous aurons l'occasion de retracer son histoire ultérieurement.

C'était la plus importante des banques de cette époque. Nous mentionnerons à côté d'elle la *Caisse d'escompte du commerce* au capital de 18 millions, mais dont 6 seulement furent versés, qui fut fondée en 1797, la *Factorerie* et le *Comptoir commercial*, qui datent de 1800, enfin, en province, la Société générale de commerce de Rouen.

Ces banques, bien qu'elles aient fait preuve d'une vitalité incontestable, étaient néanmoins peu importantes. Leur circulation totale, en comptant celle de la Banque de France, était à peine de 70.200.000 fr. Comme d'autre part l'esprit public avait été fortement impressionné par les désastres financiers du siècle précédent et ne donnait pas facilement sa confiance, il est probable que le développement du crédit en France se serait opéré avec une extrême lenteur, si Bonaparte n'était intervenu pour fonder la Banque de France.





CHAPITRE II

HISTOIRE DU PRIVILÈGE DE LA BANQUE DE FRANCE (1)

A quelle idée a obéi Bonaparte en prenant l'initiative de la création de la Banque de France? M. Leroy-Baulieu pense qu'il s'est laissé guider par un motif purement politique : le besoin de ressources considérables pour nourrir ses troupes et accomplir ses promenades triomphales à travers l'Europe, mais qu'il n'a guère songé aux intérêts du commerce et de l'industrie (2). — Il nous semble qu'il dut avoir des vues plus hautes et comprendre que la prospérité de la France à l'intérieur n'était pas l'un des moindres éléments de la gloire. On ne saurait guère en douter à la simple lecture des mémoires de Mollien (3), qui

(1) Octave Noël, *les Banques d'émission en Europe*, p. 87-244 ; — Leroy-Baulieu, *Traité d'économie politique*, t. III, p. 610-627 ; — Bousquet, *la Banque de France et les institutions de crédit*, p. 76-102 ; — Dazet, *la Banque de France : fin du privilège*, p. 24-409 ; — Courcelle-Seneuil, *les Opérations de Banque*, 7^e édition, p. 230-273 ; — A. Courtois, *Histoire des banques en France*, passim ; — Courtois, *Renouvellement du privilège de la Banque de France*, *Journal des économistes*, février 1891 ; — Flour de Saint-Genis, *la Banque de France à travers le siècle*, p. 9 à 83.

(2) Leroy-Baulieu, *Traité d'économie politique*, t. III, p. 614.

(3) *Mémoires d'un ministre du trésor*.

établissent quelle importance Bonaparte attachait à la création et à la prospérité de « sa » Banque, comme il l'appelait familièrement. « J'arrêterai, s'il le faut, la « solde de mes troupes pour la soutenir » (1), écrivait-il du camp de Boulogne à Barbé-Marbois, ministre du trésor, montrant ainsi qu'il voyait dans la Banque non pas seulement son trésor de guerre, mais un moyen de relever la France tout entière. « Il voulait, dit « M. Noël, fonder une institution financière capable « à la fois de rendre de réels services au commerce « par l'escompte et de faciliter au gouvernement les « moyens de se procurer, à bon marché, les ressources « nécessaires au fonctionnement de l'administration « publique, en attendant la rentrée des revenus pro- « duits par l'impôt (2). »

L'idéal d'organisation d'une banque d'émission consistait pour lui à la soumettre au contrôle du gouvernement pour l'empêcher de commettre des abus dans ses relations avec le commerce et l'industrie, et à lui réserver une indépendance suffisante pour résister aux entraînements et à la passion du gouvernement lui-même. « Je veux, disait-il, qu'une banque soit assez « dans les mains du gouvernement et qu'elle n'y soit pas « trop. » — C'est dans ce juste milieu, sauvegarde des intérêts de l'Etat, comme de ceux du public, qu'il a essayé de maintenir la Banque, en limitant les empiètements de l'Etat. En agissant ainsi, il a aperçu une vérité que beaucoup n'aperçoivent pas encore ou ne voient plus à notre époque, et d'après laquelle le maximum de sécurité pour l'émission des billets se trouverait à égale distance des théories extrêmes.

(1) Flour de Saint-Genis, p. 1.

(2) *Les Banques d'émission en Europe*, p. 106.

Telles sont, croyons-nous, les idées qui ont présidé à la création de la Banque de France ; nous allons assister à leur réalisation pratique. Nous verrons la Banque de France naître libre et sans privilège, puis perdre un peu de sa liberté à mesure qu'apparaîtra et se développera son privilège. Cette transformation s'opère surtout entre 1800 et 1806. A cette époque le privilège n'a pas encore acquis toute son étendue, mais Bonaparte a compris la nécessité de ne plus faire payer son extension par de nouveaux empiètements de l'Etat et de respecter l'organisation de la Banque, telle qu'il l'a conçue en 1806. Les gouvernements qui lui ont succédé ont eu la même sagesse que lui : le privilège a été renouvelé et même augmenté, en 1840, en 1857, sans atteintes sérieuses aux droits de la Banque. Il faut remonter jusqu'à 1891 et 1892 pour voir apparaître une prétention nouvelle qui heureusement n'est point encore réalisée, et consiste, comme nous le verrons plus loin, à soumettre entièrement la Banque à l'autorité de l'Etat. — Nous allons parcourir successivement ces différentes étapes de 1800 à 1806, de 1806 à 1840, de 1840 à 1857, et de 1857 à 1896.

1^{re} Période. — De 1800 à 1806. — Naissance du privilège. — Empiètements de l'État. — Crise de 1805.

Les banques qui avaient réussi à se fonder après la suppression de la planche aux assignats et dont nous avons retracé l'histoire, n'accomplissaient leurs opérations qu'à Paris. La principale banque de province, celle de Rouen, n'avait, nous l'avons vu, qu'une importance tout à fait minime, et plusieurs fois le vœu de l'établissement d'une banque pour toute la

France avait été formulé, notamment par un négociant de Lyon (1) ; il s'agissait d'un projet de banque territoriale. — Un autre projet du même ordre avait été mis en avant par un autre négociant de Lyon. Le commerce, l'industrie avaient besoin de se reconstituer, et on sentait qu'ils ne pourraient y réussir qu'à l'aide du crédit et des banques. C'est pourquoi la création de la Banque de France par un arrêté consulaire du 28 nivôse an VIII (2) (18 janvier 1800) vint donner satisfaction à l'opinion publique. Le nom seul qu'on avait attribué à la Banque montrait bien que, dans la pensée de ses fondateurs, elle devait avoir un caractère national et étendre ses opérations sur tout le territoire. Aussi lui avait-on donné un capital très considérable pour l'époque, de 30 millions de francs.

En outre, la Banque de Law, la Caisse d'escompte, ayant succombé à cause de leurs affinités avec l'Etat, et le public en ayant conservé un souvenir cuisant, Bonaparte et ses conseils, Mollien, Perregeaux, Lecouteux-Cantelen, Mallet, avaient voulu donner à la Banque la plus grande indépendance vis-à-vis du gouvernement, se contentant de préparer pour l'avenir la domination de celui-ci, et se promettant de profiter de la première occasion pour l'établir. C'est pour bien faire ressortir cette indépendance que les statuts primitifs de 1800 avaient été rédigés sans aucune intervention des pouvoirs publics, et sans réserver à ceux-ci la moindre influence dans la direction de la Banque. Tous les pouvoirs émanaient de l'assemblée générale des actionnaires qui comprenait les 200 plus

(1) M. Ferrières.

(2) A cette même date la Caisse des comptes courants était dissoute et la plus grande partie de son capital et de son personnel se transportait à la Banque de France.

forts d'entre eux, chaque volant ayant une voix par cinq actions, avec un maximum de quatre voix. Cette assemblée nommait quinze régents et trois censeurs. Enfin un comité directeur était pris parmi les régents et se composait de trois membres. Les opérations de la Banque étaient elles-mêmes réglementées avec peu de sévérité. Elle faisait des opérations d'escompte, recevait des dépôts en comptes courants, des placements d'épargne dont elle payait l'intérêt (1), émettait des billets au porteur et à vue sans aucune limitation ; il était dit seulement qu'elle devait les émettre : « dans
« des proportions telles qu'au moyen du numéraire
« réservé dans ses caisses, et des échéances du papier
« de son portefeuille, elle ne puisse en aucun temps
« être exposée à différer le paiement de ses engage-
« ments ». Elle était fondée d'ailleurs pour une durée indéterminée, et ne pouvait se dissoudre que par la volonté des actionnaires. Aussi faisait-elle sonner bien haut son indépendance et sa liberté : « libre par sa
« création qui n'appartient qu'à des individus, indé-
« pendante par ses statuts, affranchie des conditions
« qu'aurait pu lui imposer un contrat privé avec le
« gouvernement, ses transactions prennent le carac-
« tère qu'elles doivent avoir avec un gouvernement
« libre : elle ne négocie avec lui que lorsqu'elle ren-
« contre ses convenances et le complément de ses
« sûretés, enfin elle est absolument hors de lui (2). »

Il en était ainsi en apparence. En réalité l'intervention de l'État dans le contrôle de la Banque était déjà préparée, par l'appui moral et pécuniaire qu'il

(1) Cette disposition a été supprimée en 1808.

(2) Rapport de Perregeaux, président de la Banque de France, à l'assemblée générale du 25 vendémiaire an IX. — Cité par Courtois, p. 113.

lui avait procuré. Nous avons vu que le capital de 30 millions constitué à la Banque était très considérable pour l'époque. Il l'était d'autant plus, que la plupart des fortunes avaient été ébranlées dans la période de troubles qu'on venait de traverser, et que, d'ailleurs, la défiance du public avait été excitée au plus haut point par les désastres financiers de la Révolution. Les fondateurs de la Banque avaient compris que, dans ces conditions, le capital ne serait souscrit qu'avec beaucoup de lenteurs et de difficultés. Pour encourager les souscripteurs, l'État avança 5 millions pris sur les cautionnements des receveurs généraux dont la moitié fut transformée en actions et l'autre déposée en compte courant. Bonaparte lui-même souscrivit pour 30 actions et les personnages les plus importants de son entourage se portèrent acquéreurs d'un nombre considérable de titres.

La Banque de France apparaissait donc dès l'abord comme l'établissement recommandé par le gouvernement. Elle ne devait pas tarder à devenir la Banque officielle. En effet on remarqua bientôt que les autres banques, qui faisaient l'émission à côté d'elle, gênaient son développement par la concurrence qu'elles lui suscitaient. Bonaparte, que le choix des moyens n'inquiétait guère, n'hésita pas un instant à les supprimer. En vain la Caisse d'escompte du commerce essayait-elle de protester, la loi du 24 germinal an XI accorda à la Banque de France le privilège de l'émission des billets à Paris pour une durée de quinze ans. La Caisse d'escompte du commerce, ne pouvant (1)

(1) Si on en croit une lettre publiée en 1802 dans le *Courrier de Londres* et citée par Courcelle-Seneuil (*Opérations de Banque*, p. 233) le gouvernement usa d'un moyen des plus persuasifs pour empêcher

résister plus longtemps trouva plus simple de fusionner avec la Banque de France qui se prêta d'ailleurs avec beaucoup de complaisance à cette combinaison. En outre, pour augmenter la puissance de la Banque, son capital fut porté à 45 millions par l'émission de 15 actions nouvelles.

Mais en même temps que le gouvernement fortifiait la Banque et supprimait ses adversaires, il commençait à limiter sa liberté, en pénétrant dans son organisation intérieure. La loi décidait que sept des régents et trois censeurs seraient choisis sur une liste de commerçants présentée par le gouvernement. Le conseil d'escompte, composé de douze membres, serait nommé par les censeurs ; chaque actionnaire ne pourrait plus avoir qu'une seule voix dans les délibérations de l'assemblée générale, et tout bénéfice réalisé par la Banque au delà de 6 % du capital serait employé à acheter de la rente française 5 % consolidée dont le revenu serait ajouté au dividende (1). Cette réglementation minutieuse montrait bien le pouvoir grandissant de l'État sur la Banque.

Les faits le montrèrent encore mieux ; la Banque avait accepté de faire pour l'État, moyennant une commission, le service de la rente ; elle s'était engagée à fournir les arrérages échus, sans opposer aucune compensation aux rentiers pour le montant de leurs

la Caisse du commerce de continuer ses opérations : « le 27 du mois « dernier, dit-on dans cette lettre, un détachement de soldats a investi « la maison occupée par les bureaux de la Caisse du commerce, s'est « emparé de tous les livres et papiers, a fait sortir les commis et a « fermé les bureaux. »

(1) Cet emploi était évidemment contraire aux principes qui doivent diriger une banque d'émission dans le placement de son capital ; il était d'autant plus critiquable que la solvabilité de l'État français était loin d'être aussi certaine qu'aujourd'hui.

contributions, ce que l'État n'avait pu accomplir jusque-là. C'était donc pour ses titres un avantage précieux qu'il n'hésita pas, de 1801 à 1804, à payer généreusement à la Banque. Mais après avoir demandé une diminution progressive du droit de commission, il formula la prétention d'obtenir ce service gratuitement.

La Banque refusa de s'en charger, et l'État, à partir de 1804, recommença à payer lui-même les arrérages de sa rente. Mais la Banque, en acceptant, même temporairement, une pareille mission, à une époque où son crédit n'était point encore suffisamment assuré, avait commis une faute qui l'avait entraînée à émettre une quantité assez considérable de billets. A ce moment la rupture de la paix d'Amiens vint compliquer encore sa situation. Pour entretenir ses armées en campagne, l'empereur avait confié à une compagnie privée l'escompte des obligations des receveurs généraux dont quelques-uns d'ailleurs s'adressaient directement à la Banque. Mais, en réalité, l'escompte de tous ces bons du trésor incombait à la Banque elle-même, puisque la compagnie privée en relation avec les receveurs généraux s'adressait à elle pour se procurer des ressources.

Elle avait bien essayé de protester contre ces agissements qui la forçaient à faire des émissions hors de proportion avec les besoins du commerce, mais Napoléon avait fait de tels reproches à la direction de la Banque, qu'on avait fini par céder. La Banque, dit le baron Pelet (1), ne tarda pas à être en querelle avec Napoléon, qui croyait pouvoir imposer, dans les ma-

(1) *Opinions de Napoléon sur divers sujets, recueillies par un membre de son conseil*, etc., par le baron (Pelet de la Lozère). Paris, 1833.
— Cité par Courcelle-Seneuil, loc. cit., p. 235.

tières de crédit, comme dans les autres, sa volonté absolue. « Il adressa en l'an XII, à une députation de
« la Banque, de vifs reproches de ce qu'il y avait dans
« son sein un parti d'opposition qui empêchait qu'on
« n'escomptât les obligations des receveurs généraux
« et qu'on ne donnât au commerce les facilités nécessaires. Le fait est que la Banque avait déjà pour 25 à
« 30 millions d'obligations du gouvernement, et que
« les prétendus effets de commerce pour lesquels elle
« s'était montrée difficile étaient ceux d'Hervas, de
« Michel et autres fournisseurs dont le papier n'était
« encore que du papier de gouvernement. »

La Banque céda donc aux remontrances de Napoléon, et en 1805 elle avait escompté pour 631 millions d'effets du gouvernement. Il y avait dans la circulation, par suite de ces escomptes, plus de billets qu'il n'en fallait (1), et ils commencèrent à revenir à la Banque à qui on demandait des remboursements pour 300,000 francs par jour. Bientôt le bruit se répandit que Napoléon avait emporté avec lui l'encaisse de la Banque pour payer ses troupes, et l'inquiétude du public, qui commençait à naître en présence de ces demandes de remboursement, se transforma en véritable panique. La Banque, affolée elle-même, essaya d'obtenir le cours forcé que Napoléon refusa avec obstination; elle en fut réduite à trouver des expédients et à limiter à 500.000 francs par jour le remboursement des billets. Pendant ce temps, Napoléon, très préoccupé de l'issue de la crise et voulant éviter d'en supporter la responsabilité, donnait habilement le change sur les causes de la panique, en écrivant plusieurs lettres à Bar-

(1) La circulation s'était élevée de 30 à 80 millions.

bé-Marbois, ministre du trésor, dans lesquelles il prétendait que la Banque avait escompté des effets de circulation parce qu'elle avait favorisé à l'escompte les titulaires d'actions. « Ce que vous me dites de la Banque, écrit-il à Barbé-Marbois, le 9 août 1805, mérite des explications : si la réserve est petite, c'est sa faute, c'est qu'on négocie un grand nombre de petits papiers de circulation qui n'ont point de marchandises derrière. Cela sera ainsi tant qu'on escomptera par actions, ce qui est contraire à la loi (1). » Napoléon oubliait d'ajouter que si la Banque escomptait des effets de circulation, c'était parce que lui-même l'avait contrainte à les recevoir sous la forme des obligations des receveurs généraux.

La crise se termina heureusement par l'effet de la victoire d'Austerlitz, qui fit renaître la confiance et cesser les demandes de remboursement. Le soir même de son retour à Paris, Napoléon se faisait rendre compte des opérations de la Banque, et remplaçait quelques jours après Barbé-Marbois, par Mollien comme ministre du trésor. Mais ce n'était pas assez pour lui d'avoir échappé à la responsabilité d'une crise dont il était manifestement l'auteur, il voulut encore en profiter pour imposer à la Banque la réglementation définitive qu'il n'avait point osé établir dès le début dans la crainte d'inquiéter le public. Cette réglementation fut édictée par la loi du 22 avril 1806 qui est encore aujourd'hui la charte fondamentale de la Banque de France.

(1) Flour de Saint-Genis, p. 28.

2^e Période. — De 1806 à 1840. — *Extension des pouvoirs du gouvernement et du privilège de la Banque.*
— *Crise de 1818. — Création des comptoirs de la Banque de France et des Banques départementales.*

Napoléon s'était proposé d'organiser la Banque, de façon à respecter la liberté d'administration, et assurer le contrôle du gouvernement (1). L'initiative devait émaner de la Banque, la surveillance de l'autorité. Pour réaliser cette idée, la loi de 1806 décidait que le conseil de régence continuerait à être élu par l'assemblée générale, mais cinq régents devaient être pris parmi les manufacturiers et commerçants propriétaires d'actions, et trois parmi les receveurs généraux. Les droits de l'Etat s'exerçaient par l'intermédiaire du gouverneur et des sous-gouverneurs, nommés par le chef de l'Etat, présidant l'assemblée générale, le conseil de régence, et choisissant le personnel de la Banque. Le capital était porté de 45 millions à 80 millions, par l'émission de nouvelles actions. Le 16 janvier 1808 furent approuvés les statuts de la Banque qui déterminaient les règles de l'escompte à trois signatures et échéance maximum de trois mois. La Banque ne tarda pas à être récompensée de sa soumission aux empiétements de l'Etat par une extension de son privilège à toutes les villes où elle ouvrirait des comptoirs (2). Le décret du 18 mai 1808, qui consacrait

(1) Il est à remarquer que Napoléon avait profité, pour étendre les pouvoirs du gouvernement, d'une crise causée par le gouvernement lui-même.

(2) Il est à remarquer qu'actuellement le privilège de la Banque n'est pas plus étendu et que le gouvernement serait libre d'autoriser la

cette extension du privilège, autorisait du même coup la Banque à établir des comptoirs dans différentes villes, à Lyon, à Rouen et à Lille. Pendant quelques années les comptoirs de Lyon et de Lille furent assez prospères. Celui de Lyon notamment avait un capital de 4 millions bientôt porté à 6 ; en 1810, il avait escompté pour 57 millions, et le mouvement de caisse s'était élevé à 225 millions. En 1813 il avait réalisé 357.000 fr. de bénéfices nets. Mais à cette époque les opérations de la Banque commençaient à décliner ; les comptoirs furent les premiers atteints et durent liquider. Pour remplacer les comptoirs on autorisa la fondation de banques départementales dont la première fut installée à Rouen.

Quelles étaient les causes du malaise qui avait ainsi entravé l'essor de la Banque de France ?

Elles résidaient d'abord dans les événements qui préparaient la chute de Napoléon, et dans les emprunts, que, par suite de ces événements, le gouvernement avait été amené à faire à la Banque. En 1811 et 1812, elle avait escompté pour 15 millions d'obligations des droits réunis c'est-à-dire de l'octroi, avancé 40 millions à l'Etat, escompté une quantité considérable de bons du trésor, acheté des fonds d'Etat et employé pour cette acquisition des sommes qui n'appartenaient même pas à sa réserve. En 1813, la Banque avait fait pour 343 millions d'opérations avec le trésor. C'était au détriment du portefeuille commercial qui était tombé à 29 millions. On avait faussé l'esprit de la loi qui régissait la Banque, et le gouvernement, au lieu de se contenter de son droit de contrôle, avait

création de banques d'émission dans toutes les villes où la Banque de France n'a pas de succursales.

imposé lui-même toutes ces opérations qui, pour être avantageuses au trésor, ne pouvaient que nuire au crédit de la Banque. L'invasion de la France vint s'ajouter à toutes ces causes de trouble, et fit abaisser à 10 millions la circulation fiduciaire. Il faut dire d'ailleurs que la Banque, craignant un pillage, avait muré ses caves, brûlé ses billets et invité les titulaires de comptes-courants à retirer leurs fonds. Mais à peine l'ordre était-il rétabli, que ses opérations reprirent quelque élan et la circulation remonta à 70 millions. Néanmoins les actionnaires de la Banque, le conseil d'administration, s'étaient préoccupés des exigences de l'Etat et essayèrent d'y résister. Un vote de l'assemblée générale formulait le vœu que *le choix du gouverneur de la Banque fût retiré au gouvernement* et abandonné aux actionnaires ; un projet de loi avait été déposé en ce sens ; mais il échoua devant la chambre des pairs.

C'était Jacques Laffitte, alors gouverneur de la Banque, qui avait pris l'initiative de ces réformes libérales ; il ne put réussir à les faire consacrer par la loi ; mais il fit mieux, il parvint à établir, dans les rapports du gouvernement avec la Banque, une tradition nouvelle dont on ne s'est pas départi depuis, et qui n'est que l'application des doctrines de Napoléon sur l'organisation des banques d'émission. Celui-ci avait su les formuler et les faire inscrire dans la loi, il n'avait pas eu le courage de les mettre en pratique (1). Depuis Jacques Laffitte les empiétements de l'Etat sur l'indépendance de la Banque ne se sont point sensiblement accrus, et c'est à cette excellente tradition qu'il faut

(1) Voir les causes de la crise de 1805, p. 33.

attribuer sa prospérité croissante, qui lui a permis de traverser sans difficulté les crises les plus graves.

La première de ces crises se produisit en 1818 (1). Bien que la Banque, après la restitution de 54 millions que lui devait l'Etat, fût à cette époque en possession de toutes ses ressources, ses opérations furent troublées par la liquidation des dettes envers l'étranger, par l'émission considérable de rentes qui eut lieu dans toute l'Europe, et qui, en attirant tous les capitaux disponibles, provoqua une demande importante de fonds à la Banque. L'encaisse baissa de 118 millions à 34, tandis que le portefeuille monta à 163. La Banque se conduisit dans cette circonstance avec beaucoup de fermeté et de sagesse : elle se contenta de limiter à 60 jours, puis à 45 jours, l'échéance des billets qu'elle admettait à l'escompte, et put faire face, grâce à cette mesure, à toutes les demandes de remboursement de billets.

Lorsque le calme fut tout à fait rétabli, la Banque de France, qui avait cessé, comme nous l'avons vu, d'entretenir des comptoirs en province, se décida à renouveler sa tentative, entravée par les événements politiques que nous connaissons ; elle ouvrit des comptoirs à Reims, à Saint-Etienne, à Saint-Quentin, à Montpellier, à Grenoble, à Angoulême, etc. — Mais en même temps se fondaient, dans différentes villes de province, des banques départementales. La banque de Rouen existait depuis longtemps. On en institua d'autres à Nantes, Bordeaux, Lyon, Marseille, Lille, Le Havre, Toulouse, Orléans. — En 1839, elles étaient au nombre de 9 ; elles assuraient partout au

(1) C'est à cette date que la Banque cessa de faire pour le gouvernement le service de la rente dont elle s'était chargée de nouveau en 1808.

commerce le bon marché de l'escompte et la sécurité de la circulation fiduciaire. Néanmoins elles étaient soumises à un régime de rigueur qui était loin de favoriser leur développement ; elles se trouvaient dans un isolement complet vis-à-vis de leurs voisines et ne pouvaient escompter des effets payables dans les autres villes où se trouvaient des banques autorisées. A partir de 1839 l'hostilité du gouvernement vis-à-vis de ces banques s'accrut davantage et il refusa d'en autoriser de nouvelles ; c'est qu'elles commençaient à apparaître comme des rivales dangereuses pour la Banque de France, et que peut-être dès ce moment on n'attendait qu'une occasion pour les faire disparaître.

3^e Période. — De 1840 à 1857. — *Le renouvellement du privilège : la crise de 1847 et de 1848. La suppression des banques départementales.*

Le privilège de la Banque de France expirait le 24 septembre 1843. On comprit dès 1840 la nécessité de prendre une décision à l'égard de son renouvellement, afin de ne pas laisser dans l'incertitude la Banque et la France tout entière. Le 25 janvier 1840, un projet de loi en faveur du renouvellement du privilège fut déposé et accepté par les deux chambres après une sérieuse discussion et une consultation des chambres de commerce. Aucune modification grave n'avait été proposée aux statuts et à la loi de 1806 ; seulement la Banque s'engageait à escompter chaque jour les effets de commerce et à publier ses bilans chaque trimestre. Son privilège était renouvelé pour 27 ans, mais avec la réserve qu'il pourrait être remis en dis-

cussion dans le cours de l'année 1855. — Une loi du 25 mars 1841 vint fixer d'une façon définitive le mode de formation, d'organisation et de fonctionnement des comptoirs et succursales de la Banque ; ils devaient faire les mêmes opérations que l'établissement principal et pouvaient être établis ou supprimés par une simple ordonnance.

Les banques départementales subsistaient comme par le passé. Mais l'attitude du gouvernement à leur égard avait été significative. Elles avaient demandé : 1° la faculté d'escompter du papier payable dans toute ville où se trouvera une banque autorisée ; 2° la faculté de payer réciproquement leurs billets à ordre et leurs billets au porteur, avec obligation d'équilibrer leurs comptes courants une fois au moins par mois. Rien ne s'opposait à ce qu'on fit droit à leurs demandes ; néanmoins elles furent rejetées, et la loi de 1840 décida, en outre, qu'aucune banque nouvelle ne pourrait plus être autorisée à faire l'émission *qu'en vertu d'une loi*. L'intention du gouvernement, de consolider le privilège de la Banque de France et de le transformer en monopole, apparaissait avec une netteté de plus en plus grande.

Quelques années à peine après le renouvellement de son privilège, la Banque se trouva aux prises avec une crise commerciale très grave. C'était en 1847 ; les travaux publics avaient pris une extension inconsidérée qui avait déterminé, dans le monde de l'industrie et du commerce, une activité artificielle. Les dépenses pour la construction des chemins de fer s'étaient élevées à 700 millions, pour l'année 1846, alors qu'elles atteignaient à peine 100 millions pour les six années précédentes. En 1847, une mauvaise récolte avait été

faite et avait provoqué une importation de céréales considérable et une exportation de numéraire correspondante. A toutes ces causes de trouble, vint s'ajouter une crise financière, qui éclata à Francfort, se fit sentir en Angleterre et, finalement, jusqu'en France. Comme toujours, en pareille circonstance, l'encaisse de la Banque se trouva attaquée ; de juillet 1846 à janvier 1847, elle diminua de 173 millions et tomba à 71 millions, tandis que la circulation fiduciaire atteignait rapidement 344 millions. Pour faire face au danger, la Banque de France employa une mesure à laquelle on n'avait pas encore voulu recourir jusqu'alors : elle éleva le taux de l'escompte, et cette précaution, l'une des plus efficaces qu'on connaisse aujourd'hui pour défendre l'encaisse d'une banque (1), contribua, pour une large part, à la protéger contre la suspension de paiements. En outre, elle aliéna 20 millions de rentes françaises, qu'elle avait à la maison Baring, pour faciliter les paiements en Angleterre ; enfin, elle vendit à la Russie pour 50 millions de rentes françaises et acheta des espèces à l'étranger. Grâce à ces précautions, la Banque put conjurer la crise sans cesser de faire face à ses engagements, et, le 16 mars 1847, l'encaisse était remontée à 110 millions.

Mais à peine la Banque avait-elle échappé à ce pé-

(1) C'est, qu'en effet, au moment des crises, le change est défavorable au pays où elles sévissent, et comme le papier sur l'étranger coûte trop cher, le public préfère y envoyer des espèces qu'il se procure en faisant escompter des effets de commerce à la Banque d'émission, celle-ci émet ainsi une grande quantité de billets qu'on lui présente au remboursement. Or, il va de soi, qu'en faisant payer les espèces métalliques aussi cher que le papier lui-même, la Banque fait disparaître tout l'intérêt que le public pouvait avoir à attaquer son encaisse. Voir la vérification de cette loi dans le livre de M. Clément-Juglar sur les crises commerciales : *passim*.

ril, qu'un autre, beaucoup plus redoutable, se présentait : la révolution de 1848.

La Banque, assaillie par des demandes d'escompte, était empêchée, par l'émeute de la rue, d'encaisser les effets qu'on lui avait apportés. Elle fit néanmoins les efforts les plus loyaux pour favoriser l'escompte du papier de commerce ; elle créa en province des comptoirs d'escompte ; le 7 mars 1848, on fonda à Paris un établissement pour lequel la Banque fournit une souscription de 200,000 fr. Mais le 4 avril, 257 maisons de commerce, dont 74 ayant un compte à la Banque, suspendirent leurs paiements. Aucun établissement financier n'eût pu résister à un pareil assaut. Pour la première fois depuis sa fondation, la Banque dut demander au gouvernement de donner cours forcé à ses billets. Comme un corollaire du cours forcé, on fixa une limite légale de 350 millions à l'émission des billets de banque. Mais par un phénomène étrange et qui n'a jamais été constaté qu'à la Banque de France, le cours forcé, loin de les déprécier, les fit préférer à la monnaie : et l'on vit à certains moments la Banque imposer le paiement en espèces à des personnes qui lui demandaient des billets. Cela montre à quel point elle avait su conquérir la confiance du public. Il faut reconnaître d'ailleurs qu'elle usa du cours forcé avec la plus grande modération, et que, dès la fin de juin 1848, elle reprit les paiements en espèces, bien que le cours forcé n'ait été supprimé que le 6 août 1850.

Presque aussitôt qu'on l'eût établi à la Banque de France, on fut contraint de l'établir aussi dans les banques départementales, ce qu'on fit le 2 mars 1848. Mais comme les banques ne se rembouraient pas mutuellement leurs billets et qu'elles ne les échangeaient

pas, comme d'autre part le cours forcé d'un billet n'était en vigueur que dans le département de la banque qui l'avait émis, il en résulta une grande gêne dans la circulation et pour les paiements. Il eût été facile d'y remédier en étendant le cours forcé des billets à toute la France ; mais le gouvernement, nous l'avons vu, n'attendait qu'une occasion pour faire régner en France l'unité d'émission et supprimer les banques départementales. Il profita de celle qui s'offrait à lui et, par deux décrets du 27 avril et du 2 mai, les banques départementales furent transformées en succursales de la Banque de France. En les joignant aux comptoirs existants elles étaient à cette époque au nombre de 24, le capital de la Banque se trouvait porté à 91,250,000 fr., et la limite légale d'émission à 252 millions.

La Banque de France avait donc sauvé le commerce d'une catastrophe qui eût ruiné la moitié de la France, en continuant à lui fournir les ressources dont il avait besoin pendant la période la plus aigüe de la crise. Quand elle fut passée la Banque de France avait des milliers de débiteurs qui lui devaient des sommes énormes représentées par 77,700,000 fr. d'effets en souffrance. A l'égard de tous ces débiteurs, elle se montra très tolérante et se borna, dit M. Flour de Saint-Genis, à des actes conservatoires. « L'augmenta-
« tion du nombre des faillites, disait le président du
« tribunal de commerce de la Seine dans son compte-
« rendu du 30 décembre 1848, n'a pas été considé-
« rable si on le compare au nombre des suspensions
« de paiement. Il faut en reconnaître la cause dans la
« modération des poursuites exercées par les créan-
« ciers, et notamment dans la conduite de la Banque

« qui a fait preuve vis-à-vis de ses débiteurs d'une
« bienveillance digne d'éloges, et s'est empressée de
« faciliter les liquidations amiables (1). »

La Banque ne se contenta pas, pendant cette crise de 1848, de venir en aide au commerce ; elle fournit encore son appui à l'État ; elle le fit avec d'autant plus de facilité, qu'il n'avait pas abusé de ses ressources auparavant. Le 31 mars 1848, la Banque lui avança 50 millions ; le 5 mai, 30 millions ; enfin le 6 août 1850, elle avança 150 millions. Mais ce dernier emprunt fut limité à 75 millions, dont 50 millions seulement avaient été versés. La Banque restait donc débitrice de 25 millions qui n'étaient exigibles que jusqu'à la date du 31 décembre 1850. Ces 25 millions ont été demandés à la Banque, le 15 novembre 1851, c'est-à-dire postérieurement à l'époque où ils cessaient d'être exigibles. Les adversaires de la Banque se sont appuyés sur ces faits dans la discussion devant les Chambres, en 1892, pour l'accuser d'avoir fourni volontairement les sommes nécessaires au coup d'État. On a longuement disputé à la Chambre sur ce point. Quelle que soit l'exactitude de l'allégation, il ne paraît pas qu'on puisse en tirer un argument probant au point de vue économique contre le renouvellement du privilège de la Banque. Aussi nous nous contentons de signaler ces faits sans nous y arrêter davantage.

En 1853 toute trace de la crise avait disparu ; l'es-compte, qui s'était élevé à 257 millions en 1849, atteignit en 1853 1.157 millions (2), mais en 1855 et

(1) Cité par M. Flour de Saint-Genis, *la Banque de France à travers le siècle*, p. 60.

(2) En même temps qu'elle faisait face à toutes ces difficultés la Banque de France escomptait à l'Etat des sommes importantes, 30 millions

1856 la Banque se trouva aux prises avec de nouvelles difficultés, l'emprunt de 1.538 millions, l'exportation du métal provoquée par la guerre de Crimée furent l'origine de cette crise. L'escompte s'éleva de 242 à 480 millions, l'encaisse tomba à 232 millions; la Banque conjura vite le danger en élevant l'escompte de 5 à 6 %; mais elle se hâta trop de l'abaisser et en 1856 l'encaisse retomba à 164 millions, tandis que le portefeuille atteignit 520 millions; il fallut élever de nouveau le taux de l'escompte et la Banque qui, en 1855 avait acheté déjà pour 254 millions de numéraire, moyennant un sacrifice de 3,920,000 fr., en acquit de nouveau pour 560 millions qui lui coûtèrent 7.294.500 fr. La crise était définitivement conjurée.

4^e Période. — De 1857 à 1897. Le renouvellement du privilège. — La crise de 1857. — Celle de 1870. — Les discussions en 1891 et 1892 sur le renouvellement du privilège.

En 1857, 10 années de privilège restaient encore à la Banque de France. Néanmoins le gouvernement, désireux de ne point laisser en suspens les intérêts de la Banque et en même temps ceux du commerce et de l'industrie, voulant d'autre part se procurer des ressources dont il avait grand besoin, déposa un projet de renouvellement du privilège qui fut accepté après une discussion très brève. Par la loi du 9 juin

en février 1854, 30 millions en novembre de la même année, 40 millions en juillet 1855, 25 millions en 1859 et la même somme en 1861. — Toutes ces sommes furent remboursées dans des délais qui variaient de 3 mois à 2 ans. — Du prêt fixe de 75 millions, 30 millions seulement restent dus en 1862.

1857, il fut prorogé jusqu'au 31 décembre 1897. Le capital de la Banque était doublé et porté à 182.500.000 fr. Le produit des nouvelles actions était placé en 3 % (1). C'était ce placement qui devait surtout à cœur aux auteurs du projet ; ils avaient voulu avant tout faire une combinaison financière. Néanmoins on avait aussi songé quelque peu au public ; la nouvelle loi accordait à la Banque la faculté d'émettre des billets de 50 fr. Mais la disposition la plus importante au point de vue économique était l'art. 8 permettant à la Banque d'élever le taux de l'escompte au-dessus de 6 %. On avait compris dans les crises précédentes l'efficacité de l'élévation de l'escompte pour défendre l'encaisse de la Banque, et senti que la limite légale pouvait être fort gênante en certaines circonstances.

On eut l'occasion de s'en apercevoir quelques mois après la promulgation de la loi de 1857 : une crise commerciale, qui s'était fait sentir en Allemagne et en Angleterre, eut son retentissement en France. Au mois d'octobre la Banque porta l'escompte à 6 1/2, puis 7 1/2 et même 10 %. Le 21 décembre elle revint à 6 % et le 29 à 5. On constata que cette mesure, en même temps qu'elle avait protégé très efficacement l'encaisse de la Banque, avait contribué à diminuer la durée de la crise, en provoquant plus rapidement la liquidation des maisons compromises. Cette période de liquidation fut néanmoins assez longue, des sommes considérables, ne trouvant pas d'emploi, s'étaient

(1) Ajoutons que par le traité du 10 juin 1857, encore en vigueur aujourd'hui, la Banque s'engageait à faire au trésor des avances pouvant varier entre 60 à 80 millions, au taux de 3 % et garanties par des bons du trésor.

réfugiées dans les caisses de la Banque, et les comptes courants particuliers s'étaient élevés de 200 millions à 338. La Banque qui faisait peu d'escompte utilisa d'une façon fort avantageuse pour le pays ses ressources et son activité, et contribua pour une large part à la construction de nos voies ferrées. La situation des compagnies était loin d'être aussi prospère qu'aujourd'hui : les embarras financiers qu'elles avaient éprouvés antérieurement avaient inspiré au public une certaine défiance ; la Banque leur vint en aide en se chargeant elle-même, de 1858 à 1861, de l'émission de leurs obligations, et réalisa en 4 ans à leur profit un capital de 1.200.307.500 fr. ; en outre elle leur ouvrait des crédits sous forme d'avances contre dépôt de leurs obligations.

Une nouvelle crise se produisit encore en 1866 ; elle commença aux Etats-Unis à l'occasion des exportations faites au moment de la guerre de sécession, elle se fit sentir très vivement en Angleterre, mais passa en France presque inaperçue. Heureusement pour la Banque qui était à la veille de subir un assaut autrement grave que ceux auxquels elle avait victorieusement résisté jusque-là. En 1870, au moment de la déclaration de guerre à la Prusse, elle possédait une encaisse de plus de 1 milliard, que le gouvernement considérait comme son trésor de guerre ; aussi à peine avait-il emprunté 50 millions à la Banque, à la date du 18 juillet, qu'il décrétait le cours légal et le cours forcé des billets (1), sans la moindre nécessité économique,

(1) Le cours légal consiste à imposer le billet comme monnaie légale dans les relations des particuliers entre eux et avec les caisses publiques ; le cours forcé consiste à dispenser la Banque du remboursement de ses billets. Ces deux expressions, qu'on prend quelquefois l'une pour l'autre, ne se confondent donc pas.

mais uniquement pour défendre l'encaisse contre toute cause d'amoindrissement. Le maximum de la circulation fiduciaire, qui avait été fixé à 1 milliard 29 millions, fut porté après à 2 milliards 120 millions. Le 14 avril 1870 on l'éleva à 2 milliards 400 millions, le 20 décembre 1871 à 2 milliards 800 millions, enfin en juillet 1872 à 3 milliards 400 millions. Si la Banque avait été amenée à étendre ainsi sa circulation c'est qu'elle avait dû avancer à l'Etat près de 1 milliard et demi à différentes époques, comme le montre le tableau suivant :

18 juillet 1870.	50 millions	<i>Report.</i>	865 millions
18 août —	50 —	30 mai 1871	90 —
19 — —	40 —	15 avril —	75 —
24 sept. —	75 —	17 mai —	150 —
5 décembre	200 —	10 juin —	80 —
11 janvier 1871	400 —	juillet —	210 —
13 mars —	50 —		
<i>A reporter.</i> 865 millions		TOTAL.	1,470 millions

Si l'on ajoute à ces sommes les avances faites au moyen de l'escompte, le chiffre total s'élève à 1,530 millions. Ces dettes de l'Etat envers la Banque furent remboursées par lui d'une façon parfaitement régulière; il paya 19 millions 1/2 en 1871, 180 1/2 en 1872, 200 en 1873, 200 en 1874, 225 en 1875, et 150 millions dans chacune des 4 années suivantes. Une loi du 6 mai 1875 avait décidé que le jour où la dette de l'Etat envers la Banque serait réduite à 300 millions, le cours forcé cesserait, ce qui eut lieu le 1^{er} janvier 1878; mais le cours légal, le maximum d'émission furent maintenus par le seul fait que la loi les passa sous silence.

La Banque de France ne se contenta pas de fournir des secours à l'Etat pendant la guerre elle-même; après la conclusion de la paix, le 2 juin 1873, elle avança encore 150 millions qui lui furent remboursés en 1874, permettant ainsi au gouvernement d'attendre le moment favorable pour contracter des emprunts; elle n'exigea d'ailleurs qu'un intérêt modique de 1 0/0 par an. Pendant tout le temps que dura le cours forcé, le billet ne perdit presque rien de sa valeur, et cet exemple d'une banque pouvant maintenir sa circulation au pair avec une émission aussi considérable est certainement unique dans l'histoire: il ne peut être comparé qu'à celui qu'a fourni la Banque de France elle-même en 1848. Néanmoins, en 1892, dans la discussion devant les chambres, on a fait grand bruit d'un refus opposé par la Banque aux demandes d'avances du gouvernement en 1870; on a dit qu'elle avait eu une attitude antipatriotique. De pareils reproches nous semblent profondément injustes; il est vrai que la Banque a fait quelques résistances aux demandes du gouvernement; mais en pareille circonstance son devoir ne se confondait-il pas avec son intérêt, et ne valait-il pas mieux épuiser d'abord toutes les ressources disponibles, contracter, comme on l'a fait, l'emprunt Morgan, avant de recourir à l'encaisse de la Banque dont l'absorption prématurée pouvait nous conduire aux calamités du papier monnaie? D'ailleurs, organisée comme elle l'était, la Banque se trouvait dans l'impossibilité matérielle de refuser son secours (1), et Gambetta le savait bien lorsqu'il écrivait

(1) Il suffisait, pour triompher de la résistance, de nommer, comme on l'a fait, un gouverneur disposé à donner satisfaction aux réclamations du gouvernement.

qu'il la « briserait », si elle persistait dans son refus. Nous croyons donc que ce refus n'a pu avoir que d'heureux résultats en montrant au gouvernement, s'il eût été tenté d'abuser des demandes d'avances, qu'il trouverait devant lui un adversaire disposé à empêcher les excès.

Depuis 1870, la Banque de France n'a point failli à sa tâche. Au moment de la chute du Comptoir d'es-compte, elle a pu avancer en vingt-quatre heures 200 millions et nous préserver ainsi d'un cataclysme financier qui aurait eu sa répercussion sur tout le commerce français. En 1890, elle a réussi à procurer 75 millions à la Banque d'Angleterre au moment de la chute de la maison Baring; grâce à cette avance elle a évité à l'Angleterre beaucoup de ruines et de faillites dont la France eût certainement souffert par contre-coup. Aujourd'hui encore elle est en état de nous fournir les mêmes secours dans les mêmes dangers. Aussi les adversaires les plus déterminés comme les plus éminents de l'organisation à laquelle elle est soumise, n'ont pu lui refuser leurs éloges : « Son ordre, « dit M. Courtois (1), est admirable, sa ponctualité « d'une fidélité sans exemple ; ses services sont con- « trôlés aussisévèrement que ceux de l'administration « des finances de l'Etat : c'est tout dire. Elle peut en « plus les étendre selon les besoins du public. Nos « revers en 1870 et 1871 ont pu faire apprécier l'im- « portance des services qu'elle est à même de rendre « à l'Etat et aux particuliers comme administration « financière. Négligeant les détails, ne prenant que « l'ensemble, la Banque de France est certainement

(1) *Histoire des banques en France*, p. 278.

« *au-dessus des éloges que nous pouvons, que nous devons
lui accorder.* »

Malgré cette supériorité incontestable de la Banque de France, et l'étendue des services qu'elle a rendus, la question du renouvellement de son privilège, qui devrait être résolue depuis longtemps, est néanmoins restée en suspens. Toutefois, dès 1885, les chambres de commerce, les chambres syndicales s'étaient préoccupées du privilège de la Banque, et approuvèrent les conclusions de M. Neymark tendant au renouvellement (1). Mais en 1888 un groupe de députés déposait un projet nettement hostile à la Banque de France : « tout nous confirme, disait-on, dans l'opinion émise par les hommes les plus compétents sur la nécessité de discuter longtemps à l'avance et sans s'occuper de la personnalité des concessionnaires actuels ou éventuels de ce monopole (2). » — Ce projet échoua à cause de son caractère même, car, dit M. Moireau, le public comprit qu'il ne fallait pas se livrer, en une matière aussi grave, à la fantaisie des théoriciens. Un nouveau projet, préparé par le gouvernement et présenté le 24 janvier 1891, tendait à la prorogation du privilège moyennant certaines conditions que nous aurons l'occasion d'étudier en détail. Ce projet a fait l'objet de vives discussions à la chambre des députés. Défendu par M. Burdeau dans un admirable rapport qui est devenu classique, et par M. Léon Say, il a été vigoureusement combattu principalement par MM. Pelletan et Millerand qui ont proposé de transformer la Banque de France en Banque d'Etat. La discussion n'a

(1) Flour de Saint-Genis, p. 164.

(2) Moireau, *la Banque de France*.

pu aboutir à aucune solution, le projet du gouvernement, sans avoir été rejeté, a été indéfiniment ajourné, et à l'heure où nous écrivons, dix-huit mois à peine avant l'expiration du privilège de la Banque, aucune décision n'a été prise par le législateur.





DEUXIÈME PARTIE

LE RENOUVELLEMENT DU PRIVILÈGE

PRÉLIMINAIRES

Nous connaissons maintenant l'histoire du privilège de la Banque de France. Nous savons les services qu'elle a rendus au pays dans le passé ; nous avons à nous demander si elle peut lui en rendre d'autres dans l'avenir, si son rôle est fini, si elle doit céder la place à d'autres institutions de crédit, ou si au contraire il faut lui renouveler son privilège. Pour résoudre cette question il est nécessaire d'étudier pratiquement et théoriquement les divers procédés d'organisation des banques d'émission, d'apprécier à un point de vue très général leurs avantages et leurs inconvénients, puis de se demander, en tenant compte de la situation actuelle de la France, quel système il convient d'y appliquer à l'expiration du privilège de notre Banque.

Les combinaisons les plus variées ont été proposées par les économistes et mises en pratique par les pays

civilisés, mais elles se rattachent toutes à quelques idées générales autour desquelles nous essayerons de les grouper, pour les étudier plus facilement. Les uns, pensant que la libre concurrence est en toute matière le meilleur moyen d'assurer à un pays d'excellentes institutions, proposent de soumettre les banques d'émission aux règles du droit commun des sociétés anonymes, comptant sur l'intérêt personnel pour leur assurer une direction prudente. Tout au plus acceptent-ils certaines mesures de précaution particulières, telles que la publication des bilans, la fixation d'un capital minimum nécessaire pour avoir le droit d'émettre des billets. D'autres, persuadés aussi des avantages de la concurrence sans limites, estiment qu'on ne doit l'entraver que le moins possible, mais comme d'autre part ils considèrent, non sans raison, que l'émission des billets présente des dangers sérieux, surtout quand elle est jointe à d'autres opérations de banque, ils veulent soumettre les banques d'émission à une réglementation étroite, sans toutefois limiter leur nombre ni soumettre leur fondation à la nécessité d'une autorisation préalable. — Dans un troisième système on soutient que l'émission de l'émission entre un trop grand nombre de banques est l'une des principales causes de leur faiblesse, et on veut, en conséquence, non seulement les réglementer, mais encore en limiter le nombre. — Enfin un quatrième système, se rattachant à la même idée, mais la poussant jusqu'au bout dans ses conséquences logiques, conclut à la supériorité de la banque unique réglementée. Toutefois ses partisans se divisent en deux groupes antagonistes, le premier voulant que la banque unique soit en même temps une banque privée, c'est-à-dire ayant un capital fourni par

des actionnaires, le second proposant d'en faire une banque d'État munie d'un capital émanant de l'État lui-même.

C'est entre ces deux groupes que la lutte doit s'engager en France à la date d'expiration du privilège de notre Banque, et il en sera ainsi dans l'Europe presque tout entière toutes les fois qu'une discussion s'élèvera sur l'organisation des banques d'émission. Il semble bien, en effet, que la pratique tout au moins s'est définitivement prononcée contre la liberté et même contre la multiplicité des banques d'émission. L'histoire des banques européennes nous permettra de constater une évolution bien sensible dans le sens de l'unité. Comment s'explique cette évolution ? D'abord par les faits nombreux et incontestables qui tendent à établir la supériorité de la banque unique, et aussi pour des raisons financières qui ont souvent poussé les gouvernements à favoriser le développement de grandes banques d'émission susceptibles de leur fournir des ressources en cas de crises intérieures ou de guerres avec l'étranger. Après une série de tâtonnements, d'expériences chèrement acquises, on est arrivé à cette conclusion que la banque unique est l'instrument de crédit le plus puissant comme le plus sûr, sur lequel le gouvernement, le public, les banques de dépôt elles-mêmes peuvent s'appuyer dans les périodes de trouble, en même temps qu'ils lui empruntent, dans les périodes de calme, une circulation fiduciaire aussi solide que la monnaie métallique elle-même.

L'évolution en faveur de la banque unique est donc un heureux résultat de l'expérience. Malheureusement, on n'a pas voulu voir dans certains pays que tous ces avantages de la Banque unique n'appartien-

nent qu'à la banque privée et non à la banque d'Etat. On a oublié tous les désastres que cette dernière forme de banque d'émission a si souvent occasionnés, et on a cherché à l'établir chez plusieurs nations européennes. Complètement implantée en Russie et en Suède, la Banque d'Etat tend à pénétrer en Allemagne et en Autriche sous la forme d'un type intermédiaire qui n'est que trop facile à transformer, et c'est elle qu'on a voulu introduire en France, sans transition, lorsqu'on a discuté, en 1892, la question du renouvellement du privilège. Il est à souhaiter que les leçons de l'histoire soient sur ce point mieux connues pour qu'on n'ait pas à en recevoir de plus dures peut-être dans l'avenir.

Bien que la lutte soit surtout engagée entre le système de la banque unique privée, et celui de la banque d'Etat, nous ne négligerons pas néanmoins l'étude des autres systèmes. Celui de la liberté d'émission est encore aujourd'hui défendu par un grand nombre d'économistes éminents. Celui de banques multiples en nombre illimité fonctionne actuellement en Amérique et a donné des résultats qui sont bons à certains égards ; enfin celui des banques multiples en nombre illimité subsiste encore en Europe à titre de régime de transition. — Chacun d'eux, pour ces diverses raisons, mérite donc d'attirer notre attention, et nous les examinerons d'abord au point de vue historique et ensuite au point de vue théorique.





CHAPITRE PREMIER

LES BANQUES LIBRES OU FAIBLEMENT RÉGLEMENTÉES

« Le système naturel, dit M. Leroy-Baulieu parti-
« san de la liberté (1), est celui qui se serait consti-
« tué dans le cas où les gouvernements se seraient
« abstenus de toute intervention dans l'organisation
« des banques, et dans l'usage de leurs ressources,
« où ils se seraient contentés de définir les responsa-
« bilités d'après les rapports nécessaires dérivant de la
« nature des choses, et de réprimer les fraudes.

« Ce régime serait caractérisé par les traits suivants :
« serait banquier qui voudrait, de même qu'est épi-
« cier, boucher, ou boulanger qui veut. Chaque ban-
« quier pourrait user à son gré, sous la réserve de ne
« pas enfreindre les conventions explicites ou impli-
« cites, des trois grandes catégories de ressources de
« la banque : son capital propre, les dépôts qui lui
« seraient apportés, les fonds qu'il pourrait se pro-

(1) *Traité théorique et pratique d'économie politique*, t. III, p. 499.

« curer par des émissions de billets remboursables au
« porteur et à vue.

« De même que chaque banquier aurait une liberté
« absolue pour se procurer des ressources, il jouirait
« d'une liberté également absolue pour les emplois,
« il subirait le sort que lui ferait son imprudence ou
« son habileté. L'expérience peu à peu et la pratique
« dégageraient quelques règles auxquelles le public et
« les banquiers en général se soumettraient.

« Ces règles une fois bien établies et bien fixées, la
« loi pourrait, avec beaucoup de circonspection et de
« modération, exiger l'accomplissement des plus cer-
« taines d'entre elles, telles que la publicité périodi-
« que des bilans et une certaine forme même à leur
« donner. Elle pourrait établir aussi des taxes ration-
« nelles, équitables et restreintes sur les banques ou
« sur certaines de leurs opérations. A cela et à la ré-
« pression des fraudes se bornerait son rôle. »

Telle est la formule la plus nouvelle et peut-être aussi la plus précise du système qui fait l'objet de notre étude. Défendu par un grand nombre d'économistes, il n'a jamais trouvé grande faveur auprès des praticiens. Ses partisans prétendent que s'il en est ainsi c'est que les gouvernements ont faussé à cet égard les lois économiques pour instituer des banques qui leur fourniraient plus facilement des ressources (1). Cela est vrai, mais il faut ajouter que les désastres des ban-

(1) On présente quelquefois ce fait, incontestable d'ailleurs, comme un argument en faveur de la liberté des banques, contre les banques réglementées et la banque unique. Mais pourquoi serait-il défendu à un gouvernement d'adopter une combinaison qui lui assure des avantages considérables, si cette combinaison, quand elle est bien comprise, ne porte aucune atteinte aux intérêts du commerce et de l'industriel ? Il nous semble voir là une supériorité plutôt qu'un inconvénient.

ques libres ont bien été pour quelque chose dans le discrédit qui les atteint aujourd'hui. C'est donc l'histoire de ces banques libres qu'il importe de connaître tout d'abord pour pouvoir se prononcer sur la valeur du système. Nous nous empressons d'ajouter que le système de la liberté absolue n'a jamais eu d'existence pratique : les banques dont nous allons retracer l'histoire ont toujours été soumises à quelque réglementation. A-t-il eu une existence théorique? On le dit et il est permis de le croire à la lecture de certains ouvrages sur les banques, notamment ceux de Courcelle-Seneuil (1). Mais en les examinant attentivement on finit toujours par découvrir quelques restrictions, et certaines concessions en faveur de la réglementation. Voilà pourquoi nous n'avons pas hésité à confondre l'étude de deux systèmes qui pourraient bien en réalité se réduire à un seul.

SECTION I^{re}

Étude historique

Les banques d'émission faiblement réglementés ont existé en Angleterre, en Ecosse, aux Etats-Unis. En Ecosse elles ont disparu pour faire place, en 1845, au système des banques réglementées en nombre limité ; il en a été de même en Angleterre en 1844, et aux Etats-Unis on a établi depuis 1863 le régime des banques réglementées en nombre illimité. Nous allons donc passer en revue les banques de ces différents pays. Pour celles des Etats-Unis, nous nous arrête-

(1) *La Banque libre; — les Opérations de banque.*

rons à l'époque à laquelle elles ont été étroitement réglementées, c'est-à-dire en 1863, sauf à examiner dans un autre chapitre la suite de leur histoire ; il s'est produit à cette date dans la législation un bouleversement si brusque et si profond qu'une séparation complète s'impose entre la période qui la précède et celle qui l'a suivie. Au contraire, le régime qui a été introduit en Ecosse et en Angleterre par les bills de 1845 et de 1844 est un régime de transition qui n'a point sensiblement modifié l'état des banques existantes et qui, depuis l'époque où il est établi, n'a pu encore être remplacé par le régime de la banque unique dont il a principalement pour but de préparer l'avènement. C'est pourquoi nous croyons ne pas devoir scinder l'étude de ces banques. Mais puisque les banques d'Ecosse ont toujours été signalées par les économistes, comme le type des banques libres, nous rattacherons au présent chapitre leur étude tout entière. Au contraire les banques d'Angleterre, même antérieurement à 1845, s'éloignent davantage de ce type, car l'une d'entre elles et la plus importante a toujours été une banque privilégiée. C'est pourquoi nous en traiterons dans le chapitre relatif aux banques multiples en nombre limité.

§ 1. — *Les banques d'émission en Ecosse* (1).

La première banque d'émission fondée en Ecosse remonte à 1695 ; ce fut une banque privilégiée ; sa

(1) Coquelin, *le Crédit et les banques*, p. 349-341 ; — Courcelle-Seneuil, *Traité des opérations de banque*, p. 317-333 ; — Wolowsky, *la Banque d'Angleterre et les banques d'Ecosse* ; — Noël, *les Banques*

charte d'incorporation lui donnait pour 21 ans le privilège exclusif d'émettre des billets au porteur et à vue. Elle prit le nom de Banque d'Ecosse et se constitua avec un capital de 37.500.000 fr. Mais son privilège ne fut pas renouvelé.

Les autres banques d'émission qui lui succédèrent ne reçurent plus aucun privilège ; toutefois elles étaient soumises au droit commun des sociétés anonymes qui ne pouvaient se fonder sans recevoir une charte d'incorporation et par conséquent avaient besoin d'une sorte d'autorisation préalable. Mais si les banques d'Ecosse n'étaient point libres en droit, elles le furent en fait, car les autorisations leur furent très libéralement accordées, et lorsqu'elles les avaient obtenues, elles faisaient leurs opérations sans contrôle ni contrainte de la part du législateur. Une seule règle leur était imposée, c'était la responsabilité solidaire et illimitée des actionnaires qu'on considérait comme suffisante pour garantir la sécurité de la circulation fiduciaire. Deux banques seulement purent échapper à l'application de cette règle ; ce furent la Banque royale fondée au mois de mai 1727, et la « British linen Company » fondée en 1745 qui étaient l'une et l'autre très importantes. Mais à côté de ces grandes compagnies s'établirent un nombre assez considérable de banques moins puissantes, soumises au principe de la responsabilité solidaire et illimitée des actionnaires. Elles prirent une rapide extension, surtout comme banques de dépôt, et rendirent comme telles de vrais services à l'agriculture et aussi au commerce et à l'industrie.

Néanmoins la liberté si complète qu'on leur avait laissée finit par inspirer des inquiétudes, et un bill de 1845 (1^{er} mai), analogue à celui qui avait été édicté sous l'influence de Robert Peel, en Angleterre, l'année précédente (1), vint leur imposer une réglementation sévère. A partir de cette date, aucune nouvelle banque ne pourrait plus se fonder sans autorisation ; c'était une disposition en apparence peu importante puisque, nous l'avons vu, les banques avant 1845 avaient besoin d'une charte d'incorporation ; mais en fait c'était une transformation (2) complète dans l'organisation des banques d'Ecosse : avant 1845, l'autorisation était accordée d'une façon très libérale, et le régime de la liberté régnait en fait. Par le bill de 1845, c'est le régime des banques multiples, en nombre limité, qui s'établit, car, à dater de cette époque, toutes les demandes d'autorisation sont refusées. Une autre innovation non moins importante que celle-ci résulte encore du bill de 1845. Jusque-là les banques avaient réglé, comme elles l'entendaient, l'émission de leurs billets : la loi nouvelle décide que l'émission de chaque banque ne pourra pas dépasser le chiffre atteint dans l'année expirée le 1^{er} mai 1845 ; seulement, par une mesure de faveur dont l'Angleterre elle-même ne bénéficiait pas (3), la limite de l'émission de chaque banque pouvait être étendue dans la mesure où son encaisse s'augmentait de monnaie d'or.

Cette restriction à la liberté des banques d'émission écossaises a été, comme on peut le penser, vivement

(1) Voir II^e partie, ch. III, sect. 1, § 4, n^o 4.

(2) La transformation était complète au point de vue théorique ; elle ne se fit sentir que progressivement dans la pratique, ce qui est un grand mérite de la réforme de 1845.

(3) Voir II^e partie, ch. III, sect. 1, § 4, n^o 4.

critiquée par les partisans du système de la liberté, notamment par MM. Courcelle-Seneuil et Coquelin ; on a dit qu'elle n'était en rien justifiée ; nous croyons au contraire qu'elle a été justifiée par des imprudences auxquelles Adam Smith fait allusion : « les banques
« d'Ecosse, dit-il, paient toutes fort chèrement leur
« défaut de prudence et d'attention ; mais la Banque
« d'Angleterre payait très chèrement non seulement
« sa propre imprudence, mais encore l'imprudence
« beaucoup plus grande de presque toutes les banques
« d'Ecosse (1). » D'ailleurs la chambre de commerce de Glasgow elle-même, bien qu'elle fût hostile au bill de 1845, fait allusion à une crise dans laquelle 21 banques ont été contraintes de suspendre leurs paiements (2). Ajoutons encore que le « bullion report » de 1810 a rappelé l'exemple des échecs subis et des fautes commises par les banques d'Ecosse (3). Mais ce qui est encore plus significatif c'est que les banques elles-mêmes, qui plus que tout autre étaient en droit de protester contre le bill de 1845, l'ont apprécié d'une façon très favorable. En 1856, le chancelier de l'Echiquier leur ayant demandé leur opinion sur le bill, cinq l'approuvèrent et parmi les cinq qui se prononcèrent contre lui, l'une, la *Western bank of scotland*, sombra sans retour, et les autres éprouvèrent les plus graves embarras dans la crise de 1857. Les imprudences qui en furent l'origine ne permettent pas d'attacher une importance quelconque à l'opinion de ces banques (4).

(1) *Richesse des Nations*, I, II, ch. II. Adam Smith fait allusion à des désastres bien antérieurs à 1845.

(2) Wolowsky, *la Banque d'Angleterre et les banques d'Ecosse*, p. 523.

(3) Wolowsky, p. 492, loc. cit.

(4) Noël, p. 67-68.

Les banques d'Ecosse furent primitivement beaucoup plus nombreuses qu'aujourd'hui : en 1840, on comptait 36 banques par association émettant des billets et entretenant 314 succursales sur tous les points du royaume ; leur circulation était de 3,559,599 l. st., leurs dépôts d'environ 20 millions. Leur nombre descendit à 28, en 1844, et à 19 au moment de la promulgation du bill de 1845 (1). Mais le chiffre des dépôts continua néanmoins de s'accroître, il était de 27 millions l. st., en 1849. En 1857, il n'y avait plus que 17 banques entretenant 615 succursales : leur capital social s'élevait à 11,726,270 l. st. Ce nombre fut encore diminué par la chute de la Western bank of scotland. Depuis 1860, six banques nouvelles ont fusionné avec de plus importantes, d'autres ont succombé et parmi elles la Banque de Glasgow (2 octobre 1878), dont la chute causa en Ecosse un trouble profond. On a essayé d'expliquer par des considérations spéciales la faillite de ces banques. La vérité est que la Banque de Glasgow se laissa entraîner à des spéculations hasardeuses qui portaient son passif à 152 millions, défalcation faite de tout l'actif. Ses engagements s'élevaient à 319 millions de francs, dont 21 millions de banknotes et 220 millions de dépôts ; or, ses ressources personnelles n'atteignaient

(1) On trouve dans les auteurs, sur l'histoire des banques d'Ecosse antérieures à 1845, beaucoup d'affirmations contradictoires et peu de renseignements précis. Wolowsky, dans son livre sur la banque d'Angleterre et les banques d'Ecosse (p. 490), fournit un tableau complet des banques d'Ecosse, mais les causes pour lesquelles beaucoup de ces banques ont cessé leurs opérations sont relatées comme inconnues. Ce que nous trouvons de plus net sur la conduite de ces banques, c'est cette affirmation de Courcelle-Seneuil : en 1826, les banques constataient avec un légitime orgueil que, dans l'espace de plus d'un siècle, leurs faillites n'avaient fait perdre au public que 36,000 l. st. (*les Opérations de banque*, 7^e édition, p. 319).

pas la moitié de ce passif. La faillite de cette banque, qui entraîna de nombreux sinistres, prouve bien la nécessité de protéger les porteurs de billets contre les imprudences dont ils pourraient être victimes.

En 1888, il y avait encore 10 banques entretenant 949 succursales représentant un capital de 9,052,000 l. st. (226,300,000 fr.) et un capital de garantie c'est-à-dire non encore appelé s'élevant à 19,833,000 l. st. (495,825,000 fr.); la circulation fiduciaire était de 5,679,447 l. st. (142,986,175 fr.) (1). En 1890 la circulation était de 6,436,000 l. st. et les dépôts s'élevaient à 88.000,000 fr. En 1894 la circulation était de 7,290,000 l. st. et les dépôts de 92,000,000 l. st. (2).

On voit combien le chiffre de la circulation fiduciaire est faible relativement au capital de ces banques et même relativement à leurs dépôts qui atteignaient en 1875 1 milliard 960 millions.

§ II. — *Les banques d'émission aux États-Unis (3) jusqu'en 1863.*

Les banques ont pris aux États-Unis un développement plus considérable que dans aucun autre pays,

(1) Noël, p. 68.

(2) Courcelle-Seneuil, 7^e édition, p. 324.

(3) Courcelle-Seneuil, *les Opérations de banque*, p. 333-356 ; — Coquelin, *le Crédit et les Banques*, p. 343-372 ; — Bousquet, *la Banque de France*, p. 62-67 ; — *Grande Encyclopédie*, v^o Banque, p. 267, article de M. Moireau ; — *Journal des économistes*, juillet 1894, *les Banques aux États-Unis*, par M. Gustave François ; — nov. 1892 et sept. 1893, *Progrès des Banques aux États-Unis*, par M. Fournier de Flaix ; — sept. 1895 ; — Michel Chevalier, *Lettres sur l'Amérique du Nord*, t. I, p. 66, t. II, p. 457 ; — Leroy-Baulieu, loc. cit., t. III, 520-559.

ce qui s'explique par les richesses naturelles du sol que personne n'avait encore exploitées et aussi par le caractère des habitants : « L'instinct de la race anglo-saxonne, dit M. Leroy-Baulieu, qui d'une part « porte à l'association, et de l'autre aux entreprises, « offrant avec des aléas de grandes chances de gain, « valut une clientèle nombreuse et diverse, non seulement de déposants, mais d'actionnaires à ces institutions (1). » Ajoutons qu'on rencontrait aux États-Unis, à l'époque de la fondation des banques, les représentants les plus achevés et les plus parfaits des qualités commerciales de la race anglo-saxonne, qui s'étaient transportés dans ce pays uniquement pour y faire une fortune rapide, et savaient par conséquent tirer parti du crédit et des banques avec une habileté tout à fait spéciale.

Primitivement les banques d'émission des États-Unis furent soumises à des régimes divers qui variaient avec chaque État ; dans les uns elles pouvaient se fonder librement sans autorisation préalable ; dans d'autres l'autorisation était nécessaire ; mais c'était le régime de la liberté qui dominait en fait sinon en droit. Après trois tentatives d'établissement de banques fédérales qui produisirent, au point de vue économique, les meilleurs résultats, mais qui, pour des raisons politiques, ne furent pas durables, les États-Unis n'eurent plus, pendant de longues années, que des banques particulières à chaque État. L'excès de liberté dont elles jouissaient entraîna de nombreuses faillites et des abus de toutes sortes qu'on voulut faire disparaître en établissant en 1863 un régime de régle-

(1) Leroy-Baulieu, loc. cit., p. 522.

mentation étroite. La loi de 1863 et celles qui l'ont suivie fut pour les banques d'émission un bouleversement complet dont nous apprécierons l'étendue et les conséquences dans un autre chapitre, car, à partir de cette loi, c'est le régime des banques réglementées en nombre illimité qui s'est substitué à celui des banques libres.

A l'époque de la guerre de l'Indépendance, le budget des Etats confédérés n'était pas encore constitué : les ressources nécessaires à l'entretien de l'armée faisaient entièrement défaut. On fut obligé de recourir à des expédients qui n'empêchèrent pas d'ailleurs les troupes confédérées de se trouver dans le dénûment le plus complet. De 1776 à 1779 le congrès dut émettre pour 200 millions de dollars de papier monnaie qui fut bientôt déprécié au point qu'un dollar en espèces valait 500 dollars en papier. « Les choses allèrent si loin, dit M. Moireau, qu'on fut obligé de retirer toute valeur légale à cette monnaie de papier. » C'est alors que, pour suppléer à l'impuissance de l'Etat, on fonda, grâce à l'initiative de Robert Morris, la *Banque de l'Amérique du Nord*, qui commença à fonctionner en 1782. De 1785 à 1789 elle fut entravée par des hostilités politiques, et perdit à cette dernière date son titre de Banque nationale pour recevoir une charte d'incorporation de l'Etat de Pensylvanie.

Mais quand le nouveau gouvernement fédéral fut constitué, on sentit le besoin, pour donner plus d'essor au crédit, d'établir une autre banque fédérale. Alexandre Hamilton, secrétaire du trésor, présenta un projet qui fut voté en mars 1891 et donna naissance à la Banque des Etats-Unis. Elle eut dès son début un grand succès et son capital, qui était de 20 millions de

dollars, fut souscrit en une heure. Elle acquit bientôt une puissance prodigieuse et se créa de nombreuses succursales, on l'appelait : *La Banque Monstre*. Elle subit le même sort que la Banque de l'Amérique du Nord, et succomba par suite d'hostilités politiques, sous les coups de Jefferson, chef du parti démocrate (1811).

D'ailleurs il est à remarquer que ni cette banque, ni celle qui l'avait précédée n'étaient, à proprement parler, des banques privilégiées ; elles étaient uniquement banques fédérales et leur existence n'empêchait pas les Etats de constituer des banques particulières. Ils profitèrent dès le début de cette liberté. En 1792 ils avaient déjà 16 banques ; en 1811, 89, avec un capital de 52 millions de dollars, une encaisse de 12 millions, une circulation de 22 millions, et quand la Banque des Etats-Unis liquida on vit en deux ans se fonder 100 banques nouvelles. Des abus monstrueux se produisirent : de 1812 à 1814, à l'occasion de la guerre avec l'Angleterre, il y eut une suspension générale de paiements en espèces, ce qui n'empêcha pas d'ailleurs ces banques de continuer à fonctionner en réalisant des bénéfices énormes. Mais les billets perdaient de 7 à 10 0/0 à New-York et à Charleston, 15 à 18 0/0 à Philadelphie, 22 à 25 0/0 à Washington.

Pour mettre fin aux scandales, le congrès constitua en 1816 une nouvelle banque fédérale qui reçut comme la précédente le nom de *Banque des Etats-Unis*. Sa charte lui était octroyée pour 20 ans, son capital était de 35 millions de dollars ; elle était soumise à la même organisation que la précédente Banque des Etats-Unis. Elle rendit de grands services et contribua puissamment à relever le crédit ; mais sa réussite sus-

cita des haines et des jalousies ; elle succomba comme la précédente dans des luttes politiques ; en 1836, elle cessa d'être banque fédérale et reçut une charte de l'Etat de Pensylvanie. C'est ainsi que l'excès de l'esprit égalitaire fit tomber successivement trois banques qui n'avaient eu que le tort de remporter de trop brillants succès et de mettre fin aux scandales que donnaient dans les Etats particuliers les petites banques d'émission fondées sans contrôle et sans surveillance.

Celles-ci profitèrent naturellement de la chute de leurs rivales. En 1830, il y en avait 330 avec un capital de 145 millions, une encaisse de 22 millions et une circulation de 61 millions. A partir de 1836, date de la disparition de la Banque des Etats-Unis, leur nombre s'accrut plus vite encore. En 1837, il y en avait plus de 800 avec un capital de 240 millions ; elles faisaient des avances et des escomptes pour 525 millions de dollars. Quant à leur organisation, elle variait avec les différents Etats ; les uns ayant des banques privilégiées (principalement les Etats du Sud), les autres de véritables banques d'Etat, avec un capital fourni par l'Etat (Caroline du Sud), d'autres enfin des banques libres (New-York, Pensylvanie). Mais le régime de fait était la liberté, car dans les Etats où l'autorisation était imposée, elle était accordée sans contrôle. Le gouverneur de l'Etat de Michigan disait : « Nous donnons des chartes pour des émissions à des « banques sur lesquelles nous ne connaissons rien (1), » et M. Moireau rapporte qu'on autorisait quelquefois 20 banques en un jour (2). Livrées à elles-mêmes, échappant à tout contrôle, elles fai-

(1) Gustave François, *Journal des économistes*, juillet 1894.

(2) *Grande Encyclopédie*.

saient des émissions exagérées, des opérations hasardeuses, des avances imprudentes (1). Aussi leur histoire n'est-elle qu'une longue suite de faillites et de désastres qui firent payer bien cher les services incontestables qu'elles rendirent néanmoins aux Etats-Unis. En 1838, notamment une crise terrible se produisit qui entraîna *la suspension générale des paiements de toutes les banques d'émission, au nombre, dit M. Noël, de 959*. Le secrétaire de la trésorerie constatait, après la crise, que les émissions avaient été à l'inverse de la solvabilité des banques. La crise avait une telle intensité que la propriété foncière perdit en 6 mois 40 millions, les marchandises furent dépréciées de 30 millions, et des milliers d'ouvriers furent sans emploi. Nous ne prétendons point que la crise fut provoquée par les abus de l'émission, et nous nous expliquerons plus tard sur ce point, mais nous voulons constater que les banques présentèrent une résistance absolument nulle, à tel point qu'on en voyait succomber 10 en un jour (2). Elles manifestèrent d'ailleurs dans les crises suivantes la même faiblesse. En 1841, 55 banques, dont le capital était environ de 65 millions, font faillite. En 1854, 37 banques suspendent leur paiement dans le Kentucky, 36 dans l'Ohio ; les pertes en billets étaient d'environ 5 0/0 par an. La crise de 1857 entraîna encore une suspension générale des paiements et de nombreuses faillites à l'occasion desquelles on constata d'une façon unanime les imprudences commises par les banques libres.

(1) Le fonctionnement des banques était alors peu connu ; l'expérience était incomplète ; et d'autre part la civilisation commençante, la situation troublée du pays étaient particulièrement favorables aux aventuriers de banque.

(2) M. Gustave François, *Journal des économistes*, juillet 1894.

Tels furent les désastres qui provoquèrent dans l'organisation des banques des Etats-Unis des modifications profondes que nous étudierons plus loin. Nous ne voulons pas anticiper sur l'étude théorique du système qui nous occupe en tirant des faits que nous venons de rapporter les conséquences qu'ils comportent. Mais après avoir examiné successivement l'histoire des banques libres en Ecosse et aux Etats-Unis, nous croyons utile de remarquer combien cette étude fait ressortir la valeur très relative des systèmes en matière de banque. Le régime de la liberté a certainement produit en Ecosse des résultats qui dans leur ensemble sont bons, et aux Etats-Unis il en a entraîné de détestables. Cela nous montre bien l'influence des milieux sur le mérite des institutions, et la nécessité de ne faire d'emprunts à ses voisins en matière de législation qu'avec la plus grande circonspection (1).

SECTION II

Examen des arguments théoriques en faveur de la liberté ou d'une faible réglementation des banques d'émission.

A nous limiter simplement aux faits que nous connaissons, l'histoire ne paraît guère favorable à la liberté des banques d'émission. Nous avons vu d'un côté la Banque de France résister aux secousses les plus violentes qu'une banque puisse subir et se sauver elle-même en même temps qu'elle sauvait la nation tout entière; de l'autre, les banques des Etats-Unis suc-

(1) Voir page 103, suite de l'histoire des banques aux Etats-Unis.

comber en foule dans les moindres crises commerciales. La suite de nos études historiques ne fera que confirmer nos premières conclusions. Nous pourrions donc nous en tenir, à la rigueur, aux résultats qui découlent de l'expérience elle-même pour condamner sans appel un système qui fonctionne mal dans la pratique. Mais outre qu'on a essayé d'expliquer par des considérations particulières, ou de présenter sous un jour différent les faits sur lesquels nous nous appuyons, l'étude théorique de ce système nous permettra d'expliquer rationnellement la faiblesse des banques libres : nous arriverons ainsi à comprendre ce que nous n'avons fait que constater. Tel est l'intérêt majeur des recherches auxquelles nous allons nous livrer.

I

Il est peu de question économique qui ait été discutée en France avec autant de passion que celle du privilège de la Banque de France et de l'organisation des banques d'émission en général (1). La controverse a été particulièrement vive de 1860 à 1870. Le monopole de la Banque de France, qui n'avait guère été contesté jusque-là, fut à cette époque violemment attaqué. Une polémique ardente s'engagea à ce sujet entre MM. Volowsky et Michel Chevalin qui échangèrent dans le *Journal des économistes* une série de lettres trop passionnées pour être toujours très exactes au point de vue économique (2). Après 1870, les succès de la Banque, les services qu'elle rendit, fermèrent la

(1) Nous parlons ici de ce qui s'est passé dans le monde des économistes, car le public n'a point paru s'intéresser à ces questions ni en comprendre toujours toute l'importance.

(2) *Journal des économistes*, janvier 1866.

bouche à ses adversaires, ou du moins diminuèrent l'acuité de leurs critiques. Beaucoup d'économistes, partisans de la liberté des banques, firent une sorte d'exception en faveur de la Banque de France, ou du moins s'abstinrent de l'attaquer directement. Mais depuis quelques années les tendances en faveur de la Banque d'Etat s'étant accentuées, certains esprits qui lui sont, avec raison d'ailleurs, particulièrement hostiles, sont revenus à l'idée de la liberté comme à un moyen de combattre plus efficacement la Banque d'Etat.

La vivacité avec laquelle a été discutée la question des banques devait nécessairement entraîner de part et d'autre des exagérations. C'est ainsi que Courcelle-Seneuil, partisan de la liberté, a écrit : « Que reste-t-il à l'appui du monopole? les préjugés de l'ignorance et de la routine encouragés par des affirmations dénuées de preuves, et même contraires à l'évidence, par des hypothèses impossibles et contradictoires, par quelques sophismes et d'abondantes déclamations. Il n'y a pas, dans tout ce qui a été dit en faveur du monopole, de quoi faire hésiter un quart d'heure la conviction d'un homme d'affaires résolu à étudier la question d'une manière attentive, et à oublier les idées préconçues qui lui ont été inculquées par la tradition et par l'entourage (1). » En sens inverse, Rossi a dit dans son rapport si remarquable d'ailleurs qu'il a déposé devant la Chambre en 1840 : « La libre concurrence en matière de banque est un danger que ne peuvent tolérer les lois d'un peuple civilisé. » On est bien obligé de

(1) *La Banque libre*, p. 154.

reconnaître que ces affirmations, quelle que soit l'autorité de leurs auteurs, relèvent plutôt de la polémique de presse que de l'économie politique.

Ce ne sont pas seulement les affirmations qui ont été trop absolues ou inexactes, ce sont aussi les arguments sur lesquels on a tenté de les appuyer, et nous voulons en débarrasser le champ de la discussion, avant d'aborder, dans ses détails, la doctrine des partisans de la liberté des banques.

On leur a opposé d'abord que le billet de banque est une monnaie comme la monnaie métallique, puisqu'il circule comme elle, et que d'ailleurs la remise d'un billet faite par un débiteur à son créancier libère complètement le premier, et ne laisse au second aucun recours contre lui. Mais, dit-on, les particuliers n'ont pas le droit de battre monnaie; celui qui voudrait mettre sur un morceau de métal l'effigie de l'État serait poursuivi comme faux-monnayeur, et celui qui voudrait effectuer ses paiements au moyen de lingots ne pourrait en imposer l'acceptation à ses débiteurs. C'est donc l'État qui a seul le droit de battre monnaie et conséquemment de fabriquer des billets qui sont monnaie; toutefois, il est libre, s'il lui répugne d'assumer cette charge de l'émission des billets, d'en confier le soin, moyennant certaines conditions, à une compagnie privée qu'il dotera d'un privilège.

Beaucoup des partisans de la banque privée privilégiée ou de la banque d'État ont brodé sur cette idée les développements les plus variés. Elle contient incontestablement une très grande part de vérité que nous dégagerons plus loin, mais ainsi exprimée, elle prête le flanc à de sérieuses critiques que n'ont pas manqué de formuler les partisans de la liberté des

banques ; aussi il a régné sur ce point une véritable confusion qu'il importe de dissiper. Lorsqu'on dit que le billet de banque est une monnaie comme la monnaie métallique, et qu'on veut conclure de cette affirmation au droit de l'État de monopoliser l'émission des billets, on commet une double erreur sur la nature du billet de banque, et sur le rôle de l'État dans la fabrication de la monnaie métallique. D'abord le billet de banque n'est pas une monnaie, parce qu'il n'a pas comme elle une valeur intrinsèque, qu'il est un instrument de crédit, comme un chèque ou une lettre de change, qu'en un mot, il sert à donner naissance à une créance entre son porteur et la Banque, tandis que la monnaie sert à l'éteindre. « Un titre qui peut être privé de toute valeur par l'insolvabilité d'une Compagnie, dit fort bien Stuart Mill, ne peut être considéré comme une monnaie dans une discussion où il s'agit d'une différence entre la monnaie et le crédit. » Assimiler le billet à la monnaie c'est donc confondre le terme avec le comptant.

Mais, supposons que le billet de banque pût être considéré comme une monnaie, il n'en résulterait pas, nécessairement pour l'État, le droit de monopoliser son émission. Quand on parle du droit régalien de l'État de battre monnaie, on ne se rend pas compte qu'il n'est qu'un industriel travaillant pour le compte des particuliers. Il met son effigie sur un lingot pour en garantir la valeur intrinsèque, et ce lingot, c'est un simple particulier qui le lui fournit. Si l'on veut lui attribuer les mêmes fonctions en matière d'émission de billets, il faudra dire que toutes les banques, que les individus pourront émettre des billets, mais après les avoir soumis à l'estampille de l'État, qui garantira

ainsi leur valeur, c'est-à-dire la possibilité pour la banque de les rembourser à vue. Toutefois, est-il nécessaire, pour garantir la valeur des billets de banque, que l'État en monopolise l'émission? C'est précisément la question qu'il s'agit de résoudre, et à laquelle on n'apporte aucun éclaircissement par l'affirmation que le billet est une monnaie. On peut admettre qu'un simple contrôle, exercé périodiquement par les agents du pouvoir sur les opérations d'une banque, permettra à ceux-ci de garantir la valeur des billets émis. On peut prétendre, au contraire, qu'une réglementation doit être imposée à toutes les banques d'émission. On peut soutenir encore que l'État ne sera en mesure de garantir la valeur des billets qu'après avoir, au préalable, limité le nombre des banques d'émission, ou même les avoir réduites à l'unité. Toutes ces hypothèses sont vraisemblables, tous ces moyens peuvent être bons, mais le choix reste à faire entre eux, on ne peut en préférer aucun *a priori*. En résumé, si l'on avait établi que le billet est une monnaie, on aurait démontré que l'État est tenu d'en garantir la valeur, mais on n'aurait point déterminé quel est, parmi les nombreux procédés qu'on doit employer à cet effet, celui qui est le plus efficace (1).

Ainsi quels que soient les rapports du billet avec la monnaie, on n'en peut pas déduire la nécessité du monopole. Mais on invoque en sa faveur un autre argument de nature moins abstraite qu'on fonde sur les inconvénients très graves que présenterait la con-

(1) La différence entre la façon de garantir la valeur de la monnaie métallique et la valeur du billet, vient de ce que pour garantir la valeur de la monnaie il suffit de la peser et de vérifier la nature du métal, tandis que pour attester la valeur du billet il faut pouvoir affirmer la solvabilité actuelle et future de la banque.

currence en matière de banque. On a dit et on a répété en 1840 au moment de la discussion sur le renouvellement du privilège de la Banque de France, que la concurrence aboutit à l'anéantissement des banques : « On s'est demandé dit M. Thiers, s'il peut y avoir « deux banques dans la même localité : l'expérience « et la science ont condamné cela comme une folie : « partout où il y a eu deux banques elles se sont détruites l'une par l'autre. » Le jugement n'a été ratifié ni par la science ni par l'expérience. La science dit que le commerce de banque peut s'accommoder comme les autres de la concurrence libre, seulement elle démontre que le monopole de l'émission des billets, qui n'exclut nullement la concurrence (1), présente peut-être plus de sécurité que les autres modes d'émission. Quant à l'expérience elle nous fait voir aux Etats-Unis, en Ecosse, des banques multiples qui, loin de se détruire l'une par l'autre, se sont au contraire multipliées rapidement.

On a dit en sens inverse que la liberté des banques aboutirait à la création d'une quantité considérable d'établissements qui inonderaient le pays de leurs billets, et on énumère les conséquences désastreuses qui en résulteraient : troubles dans la circulation monétaire, élévation des prix, drainage de l'or, etc. On ajoute que la multiplicité des billets, en activant le mouvement des affaires d'une façon artificielle, détermine des crises commerciales. On invoque même à l'appui de cette affirmation un fait établi par l'expérience et qui est en effet incontestable, c'est que le chiffre de l'émission des billets s'est presque toujours sensible-

(1) Voir page 96 l'explication de cette idée qui n'est contradictoire qu'en apparence.

ment élevé à l'époque des crises commerciales ; d'où on conclut que ces crises sont dues à l'excès de l'émission, et à la liberté des banques qui l'a rendue possible. Ce double reproche ne nous paraît point fondé : c'est une question fort délicate de savoir si la liberté de l'émission favorise la multiplication des banques, et nous la résoudrons plus loin (1) ; mais serait-il vrai de dire que tel est l'effet de la liberté que nous y verrions un grand avantage et non un inconvénient, car les banques sont indispensables au développement du commerce et de l'industrie. On dit, il est vrai, que la multiplication des banques d'émission a pour conséquence une production excessive de billets et des crises commerciales ; mais il nous paraît que cette affirmation est complètement condamnée par l'expérience, car les banques d'Ecosse, qui ont joui d'une liberté presque illimitée, ont émis beaucoup moins de billets que la Banque de France, que la Banque d'Angleterre et que beaucoup d'autres banques réglementées ou privilégiées (2). Cela s'explique d'ailleurs par différentes raisons. La première c'est que dans les pays où les banques sont nombreuses on recourt tout naturellement au système des paiements par chèques et compensations qui économisent les billets au porteur.

(1) Nous le ferons en montrant que la liberté d'émission n'est point nécessaire au développement du commerce de banque, car comme beaucoup d'autres, l'argument que nous discutons a été retourné par les partisans des banques libres qui ont soutenu que toute réglementation empêche le développement du commerce de banque.

(2) La Banque de France, avec un capital de 182 millions, émet près de 4 milliards de billets ; les banques des Etats-Unis, avec un capital de 109 millions de dollars en 1892, n'ont fait circuler que 167 millions de dollars de billets. Et cependant ces banques peuvent se multiplier indéfiniment, et sont au nombre de 3.579. — De même les banques d'Ecosse, avec un capital de 9.052.000 l. st., n'ont émis en 1888 que 5.679.447.000 l. st. de billets.

La seconde tient à ce que les banques ne peuvent pas émettre autant de billets qu'elles veulent. « Il ne suffit
« pas, dit M. Harn, de vouloir émettre beaucoup de
« billets, il faut pouvoir. Pour faire circuler des en-
« gagements payables au porteur et à vue, il ne suffit
« pas d'un émetteur, il faut un acceptant ; que dis-je
« un acceptant ? des centaines d'acceptants contre un
« émetteur. Qu'il me plaise d'écrire sur un carré lon-
« gitudinal de papier : « à vue je paierai au présen-
« tateur la somme de mille francs en espèces ». Mon
« créancier, mon fournisseur ne l'accepteront point
« en guise d'espèces que je leur dois, à moins qu'ils
« n'aient la certitude que leur créancier, leur fournis-
« seur, le leur reprendront en guise d'espèces ; ils ne
« le feront guère s'ils ne savent qu'ils pourront, eux
« aussi, s'en servir de la même façon (1). » — Il faut
donc qu'une banque inspire confiance au public pour
qu'elle puisse émettre des billets. Sans doute cette con-
fiance peut être trompée dans certains cas et il en a
été ainsi aux Etats-Unis pendant les premières années
de la fondation des banques. Nous verrons plus loin si
l'Etat ne doit pas prendre certaines précautions pour
empêcher ces abus ; mais ce que nous voulons établir
actuellement, c'est que l'émission des billets est une
opération commerciale dont l'accomplissement est
subordonné au bon vouloir du public, et qu'il n'est pas
plus facile de le tromper en émettant des billets qu'en
faisant l'escompte avec de la monnaie métallique, en
émettant des actions ou des obligations quelconques.

Ce n'est pas tout encore : l'émission des billets n'est
pas seulement limitée par la confiance du public, elle

(1) Harn, *la Liberté des banques*.

l'est encore par ses besoins légitimes ; il y a une limite naturelle de l'émission qui ne saurait être franchie par les banques sans qu'elles en subissent immédiatement le contre-coup, sans qu'elles se trouvent menacées par la faillite. Lorsqu'un commerçant présente un effet de commerce à l'escompte, c'est qu'il a chez lui des marchandises qui ne sont pas encore vendues ou que les ayant vendues il n'a pas été payé par son acheteur ; de là il résulte qu'un effet de commerce représente une nouvelle valeur produite par le travail du commerçant et que le billet reçu en échange de l'effet représente lui aussi cette valeur. Cette analyse nous conduit à dire que la banque n'émet des billets qu'autant qu'on lui en demande, et qu'on ne lui en demande qu'autant qu'on a produit des marchandises nouvelles. La banque ne peut donc pas émettre trop de billets, et ceux qu'elle émet ne peuvent pas troubler le marché monétaire puisqu'ils représentent des marchandises ; en d'autres termes l'accroissement de l'instrument d'échange correspond à un accroissement de choses à échanger, l'équilibre entre eux ne saurait donc être rompu. Il n'est donc pas à craindre que l'émission des billets, maintenue dans les limites naturelles, cause des crises commerciales par une augmentation excessive du stock monétaire ? Tout ce qu'on peut affirmer c'est qu'une crise commerciale résultera quelquefois d'un excès de production, d'une activité artificielle ne correspondant pas aux besoins réels du moment ; on peut affirmer encore que cet excès de production aura été rendu possible par l'existence de la banque à qui on a demandé des secours ; toutefois il faut bien remarquer que la banque aura joué dans cette circonstance un rôle purement passif,

se contentant d'escompter les effets qu'on lui présentait (1), que d'autre part on n'aura pas abusé seulement des billets de banque, mais encore des lettres de change, des billets à ordre, des chèques, des virements, des emprunts de toute nature, qu'on aura employé pour l'escompte non seulement des billets de banque, mais les espèces métalliques. En un mot on aura abusé du crédit tout entier et de tous les moyens de crédit. Pour empêcher les crises qui sont la conséquence de ces excès, il faudrait donc réglementer non seulement l'émission des billets, mais encore réglementer ou peut-être même supprimer tous les instruments de crédit, car le seul moyen d'empêcher la production c'est de refuser le crédit (2).

Il y a donc une limite naturelle de l'émission; en restant dans cette limite, des crises inévitables se produiront, qui, comme on le voit, ne sont point une conséquence de la liberté de l'émission, mais d'une foule de phénomènes dans la complexité desquels nous ne voulons pas entrer. Toutefois, cette limite naturelle de l'émission dont nous venons d'établir l'existence, ne peut-elle pas être faussée? On ne saurait guère en douter; elle le sera toutes les fois que le billet émis représentera une valeur fictive ou même une valeur inférieure à celle du billet, et de fait on

(1) Voilà comment s'explique l'augmentation de la circulation au moment des crises dont nous avons parlé, p. 80. — Si la Banque émet plus de billets à ce moment c'est que, pour des raisons que nous n'avons pas à déterminer, on lui en demande davantage.

(2) C'est ce qu'on n'a pas vu en Angleterre lors de la confection de l'acte de 1844 qui limitait très étroitement l'émission et qui, dans la pensée de ses auteurs, devait couper court à toutes les crises commerciales: Les événements ont fait constater l'erreur, car les crises ont continué à se produire comme par le passé et la limitation trop étroite de l'émission en a provoqué trois (voir II^e partie, ch. III, sect. 1, § 1, n^o 1).

voit souvent lancer dans la circulation des effets dits de complaisance, qui ne correspondent pas à des marchandises nouvelles, mais ne sont qu'un expédient pour éviter la faillite ou la suspension de paiements. Si la banque escompte ces effets qui sont particulièrement nombreux à certaines périodes des crises commerciales, elle crée un instrument d'échange nouveau qui détruit l'équilibre entre les choses échangées et la circulation fiduciaire. Mais remarquons que la banque sera punie elle-même du mauvais choix de son portefeuille; d'une part, les effets qui le composent ne seront que très difficilement remboursés à l'échéance par leurs signataires, d'autre part, les billets étant trop abondants reviendront à la banque qui ne pourra les rembourser et se trouvera rapidement acculée à la faillite. Aussi constate-t-on en général de la part des banques une très grande résistance à l'escompte des effets de complaisance. Nous reconnaissons néanmoins qu'elles peuvent commettre à cet égard de graves imprudences dont l'histoire nous offre de nombreux exemples. Est-ce une raison pour anéantir la liberté d'émission? si c'en est une, elle peut servir à justifier la suppression de la liberté non seulement en matière d'émission de billets, mais encore de tout commerce de banque; en effet, la circulation fiduciaire ne se compose pas seulement des billets à vue et au porteur, mais de beaucoup d'autres titres de crédit; ces titres de crédit peuvent, comme les billets, constituer une cause de trouble dans la circulation fiduciaire, et alors même que la loi en réglementerait l'échange contre des billets à vue, ils n'en circuleraient pas moins sous leur forme primitive, et pourraient néanmoins être escomptés au moyen de la monnaie

métallique. On constate même qu'on abuse plus rarement des billets de banque que des autres instruments de crédit (1). Il faudrait donc, pour éviter les troubles de la circulation fiduciaire, régler toutes les opérations de banque, et chacun sait qu'une pareille mesure serait plus nuisible qu'utile.

Il faut donc reconnaître que l'influence des billets de banque sur les crises, de quelque nature qu'elles soient, n'est pas plus considérable que celle des autres instruments de crédit : les crises commerciales ont éprouvé successivement tous les pays dans lesquels les banques sont en usage, elles se sont transmises comme une contagion de l'un à l'autre ; leur nombre et leur gravité n'ont point paru varier suivant l'organisation de l'émission dans les pays où elles ont exercé leurs ravages, d'où on peut conclure qu'elles n'ont guère de rapport avec cette organisation (2).

Nous avons ainsi écarté des objections qu'on avait élevées à tort, suivant nous, contre le système de la liberté des banques ; nous serons plus à l'aise pour l'examiner maintenant en détail et faire ressortir son infériorité et ses inconvénients.

II

On réclame d'abord la liberté des banques d'émission au nom de la justice : l'émission des billets est,

(1) Clément Juglar, *les Crises commerciales et leur retour périodique* : passim. La crise de 1857 aux Etats-Unis a été surtout occasionnée par les avances excessives faites par les banques au moyen de leurs dépôts.

(2) Nous concluons à la nécessité de prendre à l'égard de la circulation fiduciaire certaines précautions particulières, mais nous y arrivons par une autre voie en montrant que la circulation fiduciaire in-

dit-on, la source d'un bénéfice parfaitement légitime qu'il est inique de confisquer au projet d'une ou plusieurs banques. — Nous écartons sans insister cet argument qui n'aurait de valeur qu'autant que la prohibition de l'émission des billets serait inutile au point de vue social ; mais quand nous aurons démontré que la liberté d'émission n'assure aucune sécurité à la circulation fiduciaire, nous aurons par là même établi que les restrictions à cette liberté s'imposent comme un sacrifice nécessaire en faveur de l'intérêt général.

Mais alors on nous demande pourquoi nous voulons ainsi sacrifier les individus dans le but d'écarter de prétendus dangers qui ne sont ni plus graves ni plus imminents que ceux des autres opérations de banque pour lesquelles nous ne réclamons aucune entrave à la liberté. Pourquoi dit-on protéger les banques et le public contre les risques de l'émission des billets à vue et au porteur, et non contre ceux des dépôts à intérêts, des avances sur titres, des prêts hypothécaires, etc ? Les banques reçoivent des dépôts qu'elles s'engagent à rendre à la première demande, et cependant elles placent la plus grande partie des sommes ainsi reçues, se fondant sur un calcul de probabilités qui leur permet d'établir le montant des sommes que les déposants retireront dans un temps donné. Ce calcul est établi sur des bases aussi fragiles que les prévisions sur lesquelles on s'appuie pour lancer dans la circulation des billets payables à vue dont le total dépasse de beaucoup l'encaisse de la banque. Dans l'un comme dans l'autre cas, la banque peut être amenée à sus-

téresser l'ordre public. Ce que nous voulons établir en ce moment c'est que les billets de banque n'ont point, comme on l'a soutenu, la *spécialité* de provoquer des crises commerciales.

pendre ses paiements, être mise en faillite et entraîner dans sa ruine celle d'une quantité considérable de maisons de commerce et de familles. Dès lors pourquoi réglementer l'émission et laisser libres les comptes de dépôts ?

Nous reconnaissons, avec les partisans des banques libres, que l'émission des billets, envisagée en elle-même et indépendamment des autres opérations qu'on peut accomplir concurremment, ne présente pas plus de dangers que celles-ci. Nous reconnaissons que les ruines causées par les banques de dépôts peuvent être aussi graves et aussi cruelles que celles causées par les banques d'émission. Mais nous croyons qu'il y a entre ces deux catégories d'opérations de banque des différences qui justifient parfaitement l'intervention de la loi à l'égard des unes et son abstention à l'égard des autres. Quand une personne se trouve compromise dans la chute d'une banque de dépôt, les pertes qu'elle subit sont la conséquence d'un contrat formé en toute liberté avec la banque, et dans des conditions d'égalité satisfaisante entre les deux contractants, car un commerçant est en général suffisamment éclairé pour apprécier sainement le degré de solvabilité d'une banque. Au contraire les pertes que peut subir le porteur d'un billet, par suite de la faillite de la banque, ne sont pas toujours la résultante d'une convention libre. Sans doute en théorie chacun est libre de rejeter ou d'accepter un billet qu'on lui offre en paiement ; mais c'est sur le terrain des faits qu'il faut nous placer pour apprécier la nature des rapports d'un porteur de billet avec la banque d'émission. Or à cet égard, si l'on veut tenir compte des usages, des habitudes acquises, on s'aperçoit qu'elles finissent par

imposer l'acceptation du billet avec une force presque irrésistible. Ajoutons que le billet de banque circule dans toutes les classes de la société, qu'il passe entre les mains de personnes pour qui sa perte peut constituer un désastre, et qui d'ailleurs ne sont pas suffisamment éclairées pour apprécier la solvabilité de la banque émetteuse. Dans ces conditions la faillite d'une banque d'émission est susceptible de troubler profondément l'ordre social, d'atteindre une foule d'individus qui sont moralement irresponsables et impuissants à se défendre eux-mêmes, et on comprend que l'État prenne pour les protéger certaines mesures particulières que nous essayerons de déterminer.

Mais les partisans de la liberté répondent qu'à priori, toutes les mesures qu'on pourra imaginer apparaissent comme inutiles ou nuisibles. En effet, disent-ils, le danger auquel les banques d'émission sont exposées est celui de faire de mauvais placements et de commettre des fautes dans la composition de leur portefeuille ; mais le bon choix des effets de commerce est un art délicat dont les règles essentiellement changeantes ne peuvent guère se renfermer dans des formules absolues, et se concilier avec la rigidité de la loi. Bien plus les législateurs, quelle que soit leur compétence et leur expérience, en ont certainement beaucoup moins que les banquiers eux-mêmes, et ne sauront imposer que des réglementations maladroites et gênantes. « Sans doute, dit M. Courcelle-Seneuil, « la banque peut se tromper, cela est hors de doute. « Reste à savoir si le gouvernement saura, par un règlement, écarter les chances d'erreur. Pour cela il « faudra que le législateur, c'est-à-dire un jurisconsulte ou un lettré, sans aucune pratique des affaires,

« connaisse mieux les principes d'administration que
« le banquier lui-même. La chose est difficile (1). »
On en conclut qu'il vaut beaucoup mieux compter
sur la vigilance que ne manquera pas d'inspirer au
banquier le désir qu'il a de réaliser des bénéfices et
de ne pas se ruiner. « Pourquoi, dit encore M. Cour-
« celle Seneuil, lorsque mon voisin désire émettre un
« billet qu'il me convient de recevoir, le législateur
« veut-il s'interposer entre lui et moi ? Pour m'empê-
« cher d'être trompé par mon voisin ? Grand merci ! ce
« soin est touchant, mais j'aurais autant aimé le pren-
« dre moi-même. Il faut bien que je me défende des
« tromperies des vendeurs, des acheteurs, des joueurs
« de bourse, des marchands de bonnes œuvres, des
« loteries, etc. Le législateur qui me laisse à la merci
« de tous ces gens-là et de bien d'autres encore, ne
« veut pas absolument me laisser me défendre moi-
« même des billets de mon voisin. Cependant mon
« voisin est riche, il connaît le commerce et les affai-
« res, il passe pour habile et honnête. Je doute fort
« qu'il veuille me tromper en m'offrant des billets dont
« sa fortune et son honneur m'assurent le paiement.
« Mais c'est votre voisin qu'on veut protéger contre
« vous ! Quoi ! vous désirez qu'il vous prête de l'ar-
« gent, qu'il escompte vos effets afin d'étendre vos
« affaires. Vous voulez qu'il encourage les spécula-
« tions et les excès que vous voudriez commettre ! Non
« le législateur ne saurait permettre une telle énor-
« mité ; il doit protéger votre voisin contre vos de-
« mandes d'escompte auxquelles le voisin, qui vous
« connaît et vous considère comme honnête, serait
« capable de céder. La loi ne peut tolérer une telle

(1) *La Banque libre*, p. 78.

« faiblesse de sa part. Hélas ! je ne me savais pas si
« coupable et j'ignorais que mon voisin, que j'avais
« toujours regardé comme un homme d'affaires dis-
« tingué, eût besoin d'être mis en tutelle comme un
« mineur sans expérience... Mise en tutelle du com-
« merce, sous prétexte de protection, voilà le résul-
« tat et le dernier mot du privilège (1). » Courcelle-
Seneuil conclut qu'il est inutile de soumettre les ban-
quiers à des réglementations impuissantes, qu'il est
préférable de les livrer aux inspirations de leur inté-
rêt personnel.

Il est vrai que l'intérêt personnel est un bien bon maître, mais il faut reconnaître aussi qu'il aveugle autant qu'il éclaire. Les banques libres des Etats-Unis lui ont été exclusivement soumises, et leurs désastres retentissants ont amené les Américains à introduire dans leurs lois une réglementation des banques d'émission qui n'est rien moins que libérale. A côté des imprudences à éviter, il y a la fraude à proscrire, et qui est malheureusement plus commune qu'on est tenté de le croire ; un grand nombre des dispositions de notre loi à l'égard des sociétés commerciales n'ont d'autre but que de protéger les individus contre leur excès de confiance et leur crédulité. Or, il nous semble que si l'Etat ne peut enseigner à une banque l'art de bien placer ses capitaux, il peut au moins défendre le public contre les fraudes et les imprudences auxquelles nous faisons allusion. On a vu souvent des banques faire des émissions exagérées par rapport à leurs ressources disponibles, la loi peut établir une certaine proportion entre l'encaisse et la circulation

(1) *La Banque libre*, p. 46-47.

fiduciaire. On a vu d'autres banques se livrer à des opérations hasardeuses, inconciliables avec les risques de l'émission des billets; la loi peut déterminer limitativement les opérations que devront accomplir les banques d'émission. Enfin, on peut entourer le choix des banquiers de précautions particulières. Le législateur n'a pas besoin, pour prendre ces mesures, de connaître par le détail les opérations de banque, et leur efficacité est aujourd'hui consacrée par l'expérience. Nous aurons d'ailleurs l'occasion de les étudier plus, en détail, mais nous voulons constater dès maintenant qu'elles se justifient au point de vue de leur utilité pratique, comme au point de vue de l'ordre public.

Nous irons plus loin encore et nous dirons que même dans le cas où les imprudences et les fraudes ne seraient point à craindre, le régime de la liberté absolue des banques d'émission serait encore inférieur aux autres au point de vue de la sécurité de la circulation fiduciaire (1). C'est qu'en effet, nous l'avons vu, le fonctionnement d'une banque d'émission est fondé sur un calcul de probabilités grâce auquel la banque émet plus de billets à vue qu'elle n'en pourrait rembourser; elle sait qu'une partie de ces billets resteront dans la circulation et ne seront point présentés à ses guichets. Il en est ainsi en temps ordinaire; mais à certains moments le calcul de probabilité cesse d'être vrai et la plupart des billets reviennent à la banque.

(1) Les fraudes et les imprudences tendront à diminuer à mesure que se développera, chez les banquiers et dans le public, sous le choc de l'expérience, la connaissance plus approfondie des opérations de banque, et les conditions dans lesquelles elles peuvent s'accomplir avec loyauté et sécurité. Nous avons vu en effet qu'en Ecosse, où l'expérience était déjà grande, les fraudes et les imprudences ont été moins graves qu'aux Etats-Unis (voir pages 62, 63, 69, 70), et peut-être le seraient-elles encore moins chez nous.

Ce phénomène se produit à une certaine période des crises commerciales. Pendant ces crises, que M. Clément Juglar a étudiées avec beaucoup de détails, le change du pays où elles sévissent devient défavorable, il y a de nombreux paiements à faire à l'étranger et l'encaisse métallique des banques d'émission se trouve de toute part attaquée. D'un côté on lui fait émettre par des demandes d'escompte une grande quantité de billets; de l'autre, on présente ces billets à ses guichets (1). Si la banque n'a que peu d'importance, son encaisse peut se trouver absorbée en quelques jours, et elle court grand risque d'en être réduite à une suspension de paiements. Si au contraire la banque fait un chiffre d'affaires considérable, si elle a une encaisse énorme, le temps matériellement nécessaire à l'écoulement de ses espèces métalliques lui permettra d'obtenir le remboursement des effets qui sont dans son portefeuille; le public que l'on paiera à guichets ouverts ne perdra pas confiance, et cessera d'apporter ses billets à la banque dès que les dettes sur l'étranger se trouveront liquidées. Il en est ainsi pour la Banque de France; son portefeuille est à échéance moyenne de 26 jours, et il lui faudrait plus de 26 jours pour payer à guichets ouverts son énorme encaisse.

De là il résulte qu'une banque d'émission présentera d'autant plus de résistance aux crises commerciales qu'elle sera plus importante; or, il est facile de comprendre que le système de la liberté absolue n'est point

(1) Nous n'avons pas à nous prononcer sur la cause de ces crises et à prendre parti dans la controverse qui s'est élevée sur ce point. Il nous suffit de constater que les faits sur lesquels nous nous appuyons sont incontestés, et qu'ils ont été l'origine de la plupart des suspensions de paiement des banques d'émission. Voir le livre de M. Clément Juglar sur les crises commerciales.

favorable au développement de grandes banques d'émission (1), mais qu'il conduira plutôt à la création de banques petites et nombreuses ; l'histoire des banques en Ecosse et aux Etats-Unis en est une preuve convaincante : nous avons vu notamment que dans ce dernier pays les banques fédérales qu'on avait essayé d'instituer ont succombé rapidement sous la coalition des petites banques qui avaient intérêt à les faire disparaître, et qui ont joint leurs efforts à ceux des partis politiques hostiles aux banques fédérales. Voilà comment nous expliquons la fragilité des banques libres et leur faiblesse dans les crises commerciales ; notre explication se trouve confirmée avec une force singulière par ce fait déjà constaté qu'aux Etats-Unis les banques d'émission ont été amenées à suspendre leurs paiements, non point les unes après les autres et à des dates variables, mais par séries et au moment même des crises commerciales. Si nous rapprochons de ces faits l'exemple de la Banque de France qui a su résister inébranlablement à ces mêmes crises, et qui n'a suspendu momentanément ses paiements que deux fois et dans des circonstances exceptionnelles, la démonstration sera complète ; il faudra bien reconnaître que les banques libres sont impuissantes à résister aux crises de crédit, et que leur impuissance vient de *l'émission du droit d'émission entre un trop grand nombre d'établissements* (2).

(1) Il ne faut point attribuer à cette affirmation une valeur trop absolue ; parfaitement exacte pour les Etats-Unis, elle le serait peut-être moins pour les pays où domine, comme en France, l'esprit centralisateur.

(2) On pourrait nous opposer l'exemple des banques d'Ecosse, mais il faut remarquer qu'elles fonctionnaient librement à une époque où les crises commerciales étaient peu nombreuses, qu'elles étaient d'ail-

On nous objectera peut-être que les banques de dépôts courent les mêmes risques que les banques d'émission puisqu'elles escomptent avec des sommes dont on peut constamment leur demander le remboursement, ce qu'on ne manquera pas de faire en cas de crise commerciale. Dès lors, dira-t-on, si les banques de dépôt sont exposées, comme les banques d'émission, à sombrer dans les crises commerciales, pourquoi prendre vis-à-vis des banques d'émission des mesures qu'on ne prend point vis-à-vis des banques de dépôt (1)? A cela nous répondrons que le bon fonctionnement des banques d'émission, comme nous l'avons déjà démontré, intéresse davantage l'ordre public que celui des banques de dépôts. Puis en réglementant le droit d'émission on peut arriver à protéger indirectement les banques de dépôts elles-mêmes, en leur refusant la faculté de cumuler les risques des dépôts à intérêt avec ceux des émissions de billets. C'est ainsi que la Banque de France et celle d'Angleterre ne reçoivent aucun dépôt à intérêt et conservent dans leurs caisses les sommes qui leur sont confiées pour les rendre à la première demande. On arrive ainsi à établir entre les banques une division du travail et des risques qui est on ne peut plus favorable aux intérêts du public et à ceux des banques elles-mêmes. La

leurs éloignées des grands centres commerciaux, tels que Paris et Londres, sur lesquels les crises sont particulièrement violentes, et surtout qu'elles émettaient très peu de billets, leur circulation étant souvent inférieure à leur encaisse.

(1) Les faits démontrent que les sociétés de dépôt sont loin d'être à l'abri des crises commerciales. En France on a vu en moins de 45 ans la chute de l'Union Générale, de la Banque de Lyon et de la Loire, du Crédit Général Français, de la Banque Nationale, du Comptoir d'Escompte, de la Société Financière, de la Banque de dépôts et comptes courants, de la Banque d'Escompte, etc.

Banque de France, comparée à celles des Etats-Unis, en est un frappant exemple : celles-ci ne peuvent émettre qu'une quantité de billets inférieure au chiffre de leur capital ; celle-là, avec un capital de 182 millions, peut maintenir dans la circulation près de 4 milliards de billets, et nous savons d'autre part que cette circulation est de beaucoup supérieure à celle des Etats-Unis au point de vue de la sécurité.

Ceci nous amène à mettre en lumière un autre inconvénient de la liberté des banques d'émission, qui est la multiplicité des types de billets. Cette multiplicité, qu'il n'est guère possible d'éviter, favorise les fraudes et les falsifications, gêne la circulation des billets que le public ne sait pas toujours distinguer les uns des autres et qu'il repousse dans la crainte de se tromper. On dit qu'on peut atténuer cet inconvénient en contraignant les banques à se rembourser leurs billets mutuellement et à les recevoir indistinctement à leurs guichets ; nous le reconnaissons, mais malgré cette atténuation, on n'arrive pas encore à réaliser tous les avantages de l'unité des billets ; en effet une banque ne peut rembourser en monnaie métallique les billets d'une autre banque, que si cette dernière n'est pas en état de suspension de paiement, de sorte que quand une banque libre suspendra ses paiements, tous les porteurs de ses billets vont se trouver lésés et dans l'impossibilité de se faire rembourser. Il subsiste donc, même avec la combinaison que nous examinons, un intérêt majeur pour le public à distinguer les uns des autres les billets des banques d'émission.

Le défaut de sécurité, la difficulté de faire circuler les billets, tels sont les deux principaux inconvénients de la liberté des banques d'émission. Quels sont ses

avantages ? Celui qu'on met surtout en avant, c'est la libre concurrence dans l'émission des billets, seule susceptible de contraindre les banques à fournir au public des services à bon marché, et à les maintenir au niveau des perfectionnements que réalise chaque jour la science de la banque. Lorsqu'elles ne sont point stimulées par la concurrence, elles se préoccupent uniquement de leurs propres intérêts, et imposent à leur clientèle des conditions d'excompte exorbitantes. Nous sommes loin de contester les effets bienfaisants de la concurrence, et nous reconnaissons qu'ils se produisent pleinement sous le régime de la liberté des banques, mais nous pensons qu'ils ne sont point abolis par l'application aux banques d'émission des autres systèmes d'organisation que nous avons déjà énumérés et que nous étudierons plus loin. Cela est hors de doute pour le régime des banques réglementées en nombre illimité, puisque, sous ce régime, le nombre des banques rivales peut augmenter indéfiniment. Il en est à peu près de même sous le régime des banques multiples en nombre limité, la pluralité suffisant à engendrer la concurrence. Mais nous croyons pouvoir affirmer qu'elle subsiste même avec le système de la banque unique. Et en effet, si cette banque est seule à faire l'escompte au moyen des billets, il y a à côté d'elle d'autres banques qui font l'escompte avec de la monnaie métallique et qui accapareraient tous les effets de commerce, si la banque d'émission escomptait à un taux trop élevé. On objecte, il est vrai, qu'entre les banques d'émission et les banques de dépôt, les conditions de la lutte ne sont pas égales, les unes faisant l'escompte avec des billets qui ne leur coûtent rien, tandis que les autres emploient des capitaux dont elles paient l'intérêt aux particuliers.

Les banques d'émission réalisent donc un bénéfice qui appartiendrait à toutes les autres banques si l'émission était libre, et que les nécessités de la concurrence les conduiraient nécessairement à faire partager au public en abaissant le taux de l'escompte.

Cette objection semble tout à fait justifiée si on envisage uniquement les bénéfices qui peuvent résulter pour une banque de l'escompte des effets de commerce ; mais il ne faut pas perdre de vue qu'à côté de l'escompte il y a un grand nombre d'autres opérations très lucratives, qui permettent aux banques de dépôts de ressaisir l'avantage sur les banques d'émission : c'est que beaucoup de ces opérations, en même temps qu'elles sont lucratives, sont aléatoires, et les risques qu'elles présentent, combinés avec ceux qui résultent de l'émission, rendraient trop instable le crédit d'une banque ; aussi les banques qui émettent des billets sont tenues de s'en abstenir ; c'est ainsi qu'elles n'accomplissent aucune opération commerciale ou industrielle, que beaucoup d'entre elles ne paient aucun intérêt à leurs déposants pour avoir la faculté de conserver les dépôts dans leurs caisses, que d'autres, même pour l'escompte des effets de commerce, sont tenues, en vertu de la loi et par un motif d'égalité, de refuser des avantages au papier de première valeur, et se trouvent ainsi privées d'une partie de ce papier ; enfin beaucoup de banques d'émission sont obligées d'exiger des effets revêtus de trois signatures alors que les banques de dépôt se contentent de deux. C'est notamment pour ce motif que la Banque de France subit de la part des autres sociétés de dépôt et surtout du Crédit Lyonnais une concurrence écrasante. Il suffit de jeter les yeux sur le tableau des opérations de la Banque de France

et des banques françaises pour comprendre que le monopole de l'émission des billets n'exclut pas la concurrence. C'est donc un système d'organisation qui vaut à cet égard celui de la liberté absolue.

Les avantages qu'on attribue au régime de la liberté des banques au point de vue de la concurrence ne lui sont donc pas spéciaux. Nous en dirons autant d'un autre avantage qui consisterait, dit-on, à favoriser le développement du commerce de banque. Avec la ressource de l'émission des billets qui procure de gros bénéfices, les banquiers pourraient plus facilement affronter les difficultés d'une installation dans un pays où l'usage des banques n'est pas très répandu. Il est peu de localités qui ne soient en état d'assurer à une banque les moyens de réaliser des bénéfices, si tous ses habitants savaient user des ressources qu'elle offre. Mais il faut le leur apprendre et traverser, pendant qu'on fait leur éducation, une période critique. La faculté d'émission des billets permettrait d'éviter des pertes ou du moins de les compenser dans une certaine mesure. On cite, à l'appui de cette idée, les banques d'Ecosse qui, dès 1867, étaient au nombre de 12 avec 642 succursales, disposant de capitaux considérables et de 60 millions de dépôts. Pour être dans une situation égale à celle de l'Ecosse, eu égard au chiffre de la population, il faudrait avoir en France 152 banques de circulation, 8132 succursales recevant 20 milliards de dépôts. On ajoute que si les banques d'Ecosse ont pris une telle extension c'est grâce à l'émission des billets dont elles ont surtout vécu pendant les premières années de leur fondation. On joint à cet exemple celui des banques des Etats-

Unis dont nous avons constaté nous-même le nombre si considérable.

Ni ces arguments ni ces exemples ne nous paraissent convaincants. Nous avons vu plus haut qu'une banque d'émission, pour être prudente, doit s'interdire certaines opérations très lucratives et se priver ainsi de bénéfices plus grands que ceux qui résultent de l'émission ; dans ces conditions l'émission des billets constitue pour elles un obstacle plutôt qu'une ressource. Le cas des banques d'Ecosse, quelque intérêt qu'il présente, est insuffisant pour servir d'appui à une règle générale : ces banques ont été fondées dans un pays où les mœurs sont totalement différentes des nôtres et si pendant quelques années elles ont pu retirer de l'émission de leurs billets de sérieux avantages, elles n'ont pas tardé à laisser cette opération au second plan pour se transformer en banques de dépôts ; à tel point que, selon M. Wolowsky, les produits de l'émission représentent à peine 3/8 0/0 de leurs bénéfices ; c'est donc surtout à la facilité avec laquelle le public leur a confié des dépôts qu'elles doivent leur rapide extension et le développement croissant de leurs succursales. Quant aux banques des Etats-Unis, il nous semble difficile de pouvoir les présenter comme un exemple. Alors même qu'elles devraient leur multiplication si prompte à la liberté dont elles jouissaient avant 1863, il nous paraît que ce serait acheter trop cher les services qu'elles ont pu rendre que de les payer au prix des désastres qu'elles ont occasionnés. D'ailleurs elles ne semblent pas avoir attaché elles-mêmes une très grande importance au droit d'émission, puisqu'en 1863, plutôt que de se soumettre à la législation restrictive inaugurée à cette époque, beaucoup

d'entre elles avaient préféré se contenter d'une circulation locale au lieu d'acquérir le droit de faire circuler leurs billets dans toute la confédération, 508 seulement sur 1.466 acceptèrent la gêne des nouveaux règlements, et il fallut, pour décider les autres à les imiter, frapper leur circulation d'un impôt de 10 0/0. Il importe aussi de remarquer qu'à côté des banques d'émission, il y en a aux Etats-Unis près de 3.000 autres qui jouissent d'une grande prospérité puisqu'elles disposent d'un capital de 1.730.714.337 fr. et qui cependant n'émettent aucun billet. Ces banques n'ont eu besoin *ni pour se fonder ni pour se développer* du droit d'émission. Voilà bien la preuve que l'extension des banques tient beaucoup moins à leur organisation qu'aux mœurs du pays et aux aptitudes du public auquel elles s'adressent. Si le public français a manifesté tant de répugnance à recourir aux banquiers, c'est qu'à la fin du XVIII^e siècle il a été à plusieurs reprises victime des titres de crédit, et qu'il a subi des désastres dont le souvenir est à peine effacé aujourd'hui. Il n'a fallu rien moins que les succès sans précédents de la Banque de France, les preuves de vitalité qu'elle a données dans des circonstances exceptionnelles, pour calmer ces appréhensions. Ajoutons que malgré le privilège de la Banque de France, on pourrait même dire grâce à la sécurité qu'a fait naître ce privilège, les banques ont pris en France une grande extension ; nous disposons aujourd'hui de cinq grandes sociétés de crédit ayant de nombreuses succursales (1), sans parler d'un nombre assez considérable de banques moins importantes. On dira peut-être qu'il vaudrait mieux pour nous

(1) Crédit Lyonnais, Société Générale, Comptoir national d'Escompte, Crédit industriel et commercial, Crédit foncier.

avoir des banques moins puissantes et plus nombreuses, mais nous ferons remarquer que cet état de choses est la conséquence de nos habitudes centralisatrices, plutôt que de notre législation sur les banques.

On peut donc dire que le régime de la liberté absolue des banques d'émission est condamné par les faits et que sa faiblesse, son instabilité, s'explique parfaitement au point de vue théorique. Aussi doit-on se féliciter qu'il soit abandonné par la pratique. Néanmoins, pendant ces dernières années, il a acquis en France de nouveaux partisans qui le considèrent comme une dernière ressource contre la Banque d'État qu'on voudrait substituer à la Banque de France, et qui espèrent gagner ainsi certains esprits hostiles au privilège de la Banque, et portés par cette hostilité vers le système de la Banque d'État. S'il y avait là un moyen pratique d'empêcher en France l'établissement d'une Banque d'État, nous croyons qu'il faudrait l'employer sans hésiter. On pourrait le faire avec une certaine sécurité car la Banque de France, à cause de son importance considérable, conserverait longtemps encore le privilège de fait en matière d'émission : pour éviter une concurrence redoutable les autres banques s'obligeraient sans doute volontiers vis-à-vis d'elle, sous certaines conditions, à lui laisser son monopole d'émission.

Il nous resterait à dire quelques mots des mesures de réglementation dont les partisans de la liberté absolue toléreraient l'application. Malheureusement ils sont bien peu précis à cet égard, et ne parlent guère que de la publication des bilans et de la fixation d'un capital minimum au-dessous duquel une banque n'aurait pas le droit d'émettre des billets. Ces mesures seraient

certainement efficaces. La publication des bilans, ayant pour effet d'assurer leur sincérité, permettrait au public de mieux apprécier la solvabilité de la banque et la protégerait elle-même contre ses propres imprudences. La fixation d'un capital minimum procurerait quelques garanties aux porteurs de billets au cas de faillite (1) de la banque. Mais il est facile de voir que ces précautions élémentaires seraient impuissantes à consolider le crédit des banques libres et n'empêcheraient pas l'émiettement de l'émission qui est une des principales causes de leur faiblesse.

(1) Nous verrons plus loin que la fixation d'un capital minimum peut avoir une grande importance au point de vue de la sécurité, mais à la condition de fixer un chiffre assez élevé pour établir en fait le régime des banques d'émission en nombre très limité ; or ce n'est évidemment point ainsi que les partisans de la liberté d'émission comprennent la réglementation qui nous occupe. Voir p. 426.





CHAPITRE II

LES BANQUES RÉGLEMENTÉES EN NOMBRE ILLIMITÉ

Le système consiste à établir, pour les banques d'émission, une législation très rigoureuse et très étroite dont nous examinerons plus loin les détails, mais en laissant la faculté d'émettre des billets à toute banque qui voudra s'y soumettre, sans qu'il soit nécessaire d'obtenir une autorisation préalable du pouvoir législatif ou du pouvoir exécutif, ou du moins sans que cette autorisation ait d'autre but que de constater l'observation des formalités légales. On peut concevoir une foule de types différents de banques soumises à des règles plus ou moins sévères. Nous nous contenterons, après avoir étudié l'histoire des banques des Etats-Unis depuis 1863, et des banques suisses, qui constituent les deux grandes applications pratiques de notre système, d'examiner les principales mesures à l'aide desquelles on prétend assurer à la circulation fiduciaire la sécurité qui fait défaut sous le régime de la liberté absolue.

SECTION I^{re}

Étude historique

§ 1^{er}. — *Les banques aux Etats-Unis
depuis 1863 (1).*

L'insuccès des banques libres dont nous avons retracé l'histoire avait fait naître l'idée d'une organisation nouvelle des banques d'émission. La réforme fut réalisée à l'occasion de la guerre de Sécession et permit en même temps de faire face aux énormes dépenses que cette guerre allait nécessiter. On avait émis pour 50 millions, puis pour 300 millions de dollars de papier dont une bonne partie circule encore aujourd'hui et trouble profondément le système monétaire des Etats-Unis. Ce papier n'avait pas tardé à être déprécié : de nouveaux besoins d'argent se faisaient sentir et on comprenait les dangers d'une nouvelle émission. D'autre part, emprunter directement au public paraissait également hasardeux ; c'est alors qu'on eut l'idée fort ingénieuse de faire garantir par les banques un emprunt que celles-ci contracteraient en réalité au nom du gouvernement ; on espérait du même coup endiguer les abus de la liberté d'émission. La loi de 1863 (2) décida que toute banque d'émission, qui voudrait faire circuler ses billets dans la confédération

(1) Voir pages 67-73 l'histoire des banques des Etats-Unis avant 1863.

(2) La loi fut révisée en 1864 et reçut certaines modifications en 1870, 1874 et 1875.

entière, devrait au préalable déposer des fonds d'Etat dans les caisses du trésor. Les banques dont le capital est inférieur à 500.000 dollars peuvent avoir une circulation correspondant à 30 0/0 des sommes déposées en garantie ; la proportion ne peut être que de 80 0/0 pour les banques dont le capital varie entre 500.000 et 1 million de dollars. Elle peut être de 70 0/0 pour les banques dont le capital oscille entre 1 million et 3 millions, enfin de 60 0/0 pour les banques dont le capital excède 3 millions. — En échange des titres de la dette déposés dans les caisses du trésor, la banque reçoit des billets dans les proportions que nous venons d'indiquer ; les billets d'un type uniforme portent cependant le nom de la banque émetteuse, mais le public n'a aucun intérêt à s'en préoccuper, sachant qu'ils sont garantis par des titres de la dette. On réalise de cette façon l'unité du billet sous un régime de banques multiples (1).

Telle est la disposition principale de la législation des Etats-Unis sur les banques. Il nous reste à mentionner quelques dispositions accessoires. Toute banque qui veut émettre des billets doit avoir au moins 5 associés ; son capital ne doit pas être inférieur à 200.000 dollars dans les villes de plus de 50.000 habitants, à 10.000 dollars dans les villes de moins de 6.000 habitants. La moitié au moins du capital doit être versée avant l'émission du premier billet. Une autre particularité digne de remarque est que les actionnaires sont responsables jusqu'à concurrence du double de leurs apports. Enfin les banques conservent une assez grande liberté sur le choix de leurs opéra-

(1) C'est l'unique moyen de réaliser sous un régime de banques multiples l'unité de billet. Voir p. 95 ses nombreux inconvénients.

tions et la manière de les accomplir : il leur est seulement interdit d'avoir des immeubles autres que ceux qui leur sont nécessaires pour leurs opérations ou qui leur sont donnés en garantie de dettes ; le législateur a sans doute pensé que les porteurs de billets étant protégés par leurs privilèges sur les titres déposés, on pouvait laisser les banques se conduire à leurs risques et périls. Ces banques dans leurs rapports entre elles s'entendent assez bien pour compenser mutuellement leurs billets et les rembourser indistinctement au public ; néanmoins elles se séparent en plusieurs groupes qui sont quelque peu isolés les uns des autres.

Les résultats de cette législation restrictive ont été plus heureux que ceux des lois antérieures sous l'empire desquelles les banques se gouvernaient à leur fantaisie ; elles se sont multipliées avec une grande rapidité et ont su étendre le cercle de leurs opérations. Il y a aujourd'hui aux Etats-Unis des banques fédérales ou nationales dont les billets circulent dans toute la confédération, des banques d'Etats particuliers qui n'ont qu'une circulation restreinte, d'autres banques qui ne font pas l'émission, enfin des banques d'épargne qui remplacent très avantageusement aux Etats-Unis nos caisses d'épargne françaises. En 1882, on comptait 2,269 banques nationales, au capital de 483 millions de dollars, recevant 1,135 millions de dollars de dépôts. En 1886, ces banques étaient au nombre de 2,852 avec un capital de 543 millions de dollars et des dépôts dont le chiffre s'élevait à 1,173 millions, celui des escomptes et des prêts atteignait 1,443 millions de dollars. Les banques des Etats et les banques privées, qui étaient au nombre de 672 en 1882, étaient arrivées au chiffre de 849 avec un

capital de 109 millions de dollars. En 1892, on comptait 3,579 banques faisant l'émission et disposant d'un ensemble de capitaux de 3,456,553,467 dollars (1). Elles avaient à New-York un clearing house, qui a compensé, en 1888, 37,643,505,538 dollars (2). Vers la même époque, il y avait 3,003 banques ne faisant pas l'émission et disposant d'un capital qui s'élevait à 1,730,714,337 dollars. L'ensemble de ces banques manipule annuellement la somme énorme de 32 milliards de francs.

Au point de vue du développement des banques la législation des Etats-Unis ne laisse donc rien à désirer; mais la circulation fiduciaire est insuffisante aussi bien au point de vue de la sécurité qu'au point de vue de l'abondance: au point de vue de la sécurité d'abord, car de 1863 à 1890, 164 banques d'émission n'ont pu faire face à leurs engagements et ont succombé, 25 sont devenues insolvables, en 1890, et au cours de la crise qui s'est produite en 1893, à la suite des troubles provoqués par la baisse de l'argent et son accumulation dans les caisses du trésor, 112 banques d'émission ont sombré pendant les sept premiers mois de l'année (3). Sans doute les porteurs de billets, sur le sort desquels on ne trouve que des renseignements très laconiques, n'ont pas dû subir des pertes bien considérables à cause de leur privilège sur les titres déposés, mais il y a tout lieu de croire néanmoins qu'ils ont éprouvé quelque embarras pendant le temps nécessaire à la réalisation de leurs gages, embarras qui ont pu être assez graves pour déterminer

(1) Fournier de Flaix, 12 novembre 1892, *Economiste français*.

(2) Georges Michel, *Economiste français*, 17 mai 1890.

(3) Fournier de Flaix, 2 sept. 1893, *Economiste français*.

la faillite de plusieurs d'entre eux. De sorte que cette législation, si peu libérale, s'est néanmoins trouvée impuissante à assurer une sécurité complète pour la circulation fiduciaire.

Elle n'a pas mieux réussi à le maintenir au niveau des besoins du public. Il y a dix ou douze ans la circulation, qui était de 375 millions de dollars, est tombée à 200 en 1886, à 150 en 1887, à 100 en 1890, à 180 en 1892, à 167 en 1893. Cette décroissance s'explique par plusieurs causes ; la première et la plus importante, est le remboursement rapide de la dette des Etats-Unis qui n'a pas tardé à faire monter le prix des titres au-dessus du pair, de sorte que les banques préféraient limiter leur émission à mesure que leurs titres leur étaient remboursés, plutôt que d'en acquérir d'autres à un prix trop élevé. L'effet de cette première cause d'amoindrissement de la circulation tend à s'atténuer depuis 1894, époque à laquelle les finances publiques des Etats-Unis ont cessé d'être administrées avec le même esprit d'économie ; on a contracté des emprunts importants qui auraient pu permettre aux banques de déposer de nouveaux titres en garantie, mais elles n'ont pas paru s'en soucier à cause de la diminution progressive du taux de l'intérêt qui après avoir été payé par l'Etat à 6 0/0 est tombé progressivement à 2 1/2. Les banques, on le conçoit, ne sont pas désireuses d'immobiliser ainsi une partie de leurs ressources pour en tirer un aussi faible revenu, qui se trouve encore diminué par un impôt très élevé sur les billets en circulation ; cet impôt a produit, en 1891, 1.480.215 dollars. Aussi se plaint-on de toutes parts aux Etats-Unis de l'insuffisance de la circulation fiduciaire : une campagne est menée très vi-

goureusement contre les banques d'émission par le « Sound currency committee of the reform club » de New-York, qui a fait publier plusieurs brochures à cette occasion (1).

Il faut dire d'ailleurs qu'à la circulation des billets de banque s'ajoute celle des billets d'État émis par la trésorerie au moment de la guerre de sécession et qui n'ont point encore été retirés de la circulation. — Le 10 avril 1866 un bill prescrivit le rachat des « legal tender notes » pour 10 millions de dollars, puis pour 4 millions par mois. — Mais le 4 février 1868 on cessa de réduire cette circulation qui était alors de 356 millions de dollars. Au 1^{er} novembre 1893 les billets circulant atteignaient 321.892.028 dollars. — La circulation de papier est encore complétée par des certificats d'argent représentant des lingots de ce métal acquis par le gouvernement, et s'élevant à 325.717.232 dollars ; il faut y joindre en outre des certificats d'or pour 78.889.309 dollars.

§ II^e. — *Les Banques d'émission en Suisse* (2).

Les premières banques d'émission n'ont été fondées en Suisse que tardivement, et leur développement a été très lent jusqu'à l'époque où la création des chemins de fer est venue donner plus d'activité au com-

(1) Compte-rendu par M. Arthur Raffalovitch, *Journal des Economistes*, septembre 1895, p. 425.

(2) *L'Economiste français*, 18 mars, 8 avril 1876, 7 et 28 juin 1879, 6 mars, 10 avril, 5 juin 1880 ; 5 février, 19 mars 1884 ; — Gustave François, *les Banques d'émission en Suisse*, *Journal des Economistes*, juin 1889 et septembre 1890 ; — Achille Vialatte, *les Banques d'émission en Suisse et le projet de création de Banque d'État*, *Journal des Economistes*, mai 1896 ; — Bousquet, *la Banque de France*, p. 167.

merce et à l'industrie. La première banque a été fondée en 1834 ; c'est la Banque de Berne. En 1836 apparaissent les banques de Saint-Gall et de Zurich, en 1844 celle de Bâle, en 1845 celle de Vaud, en 1848 celle de Genève. En 1869 on en comptait 29 et 36 en 1886. A cette date de 1869 la circulation fiduciaire, pour la Suisse tout entière, ne dépassait pas 18.478.000 fr. pour une encaisse de 10.380.000 fr., ce qui montre avec quelles difficultés les billets de banque circulaient en ce pays à cette époque.

C'est que les banques, très isolées les unes des autres, étaient soumises aux régimes les plus variés. Les unes, comme la Banque de Genève et de Saint-Gall, étaient fondées par l'initiative privée, les autres par les cantons qui avaient fourni leur capital. Qu'elles fussent banques privées ou banques d'État, elles avaient toutes besoin, pour s'établir, d'une autorisation préalable imposée par le droit commun des sociétés anonymes ; certaines étaient en outre soumises à des règles particulières. Quelques-unes ne pouvaient faire que l'escompte des effets de commerce ; d'autres étaient autorisées à faire des avances à découvert et des prêts hypothécaires. Le caractère général qui se dégage de cette variété de législation, c'est que les banques étaient soumises à des réglementations plus ou moins sévères, plus ou moins complètes, mais qu'en fait leur nombre n'était pas limité, l'autorisation préalable n'étant pas refusée à celles qui acceptaient les conditions imposées par la loi.

Jusqu'en 1870 on se plaignait en Suisse de l'insuffisance de la circulation fiduciaire et du défaut d'entente entre les banques qui refusaient d'accepter et de se rembourser mutuellement leurs billets ; toutefois

comme, par le fait même de cette pénurie de billets, la sécurité n'était point menacée, on n'avait pris encore aucune initiative dans le but de modifier la législation. Mais la guerre franco-allemande et le paiement d'indemnité à l'Allemagne qui s'en suivit provoqua dans toute l'Europe un mouvement de la circulation monétaire, et la circulation des banques suisses monta rapidement de 18 millions en 1869 à 25 millions en 1871, et 65 millions en 1874. On sentit alors que les banques qui ne s'appuyaient pas les unes sur les autres, dont quelques-unes se livraient à des opérations hasardeuses, n'étaient point suffisamment solides pour entretenir une aussi grande quantité de billets et se trouveraient désarmées en présence d'une crise commerciale. Des réformes furent proposées qui n'aboutirent pas à une transformation immédiate du régime des banques, mais à l'art. 39 de la constitution révisée ainsi conçu : « La Confédération a le droit de
« décréter par voie législative des prescriptions générales sur le remboursement et l'émission des billets; elle ne peut cependant créer aucun monopole
« pour l'émission des billets de banque, ni décréter
« l'acceptation obligatoire de ces billets. » On sent déjà dans cet article la lutte contre les tendances centralisatrices et l'absorption par le pouvoir fédéral de l'autonomie des cantons en matière de banque.

Il n'y avait dans cette disposition de la loi fédérale qu'une menace contre l'organisation des banques existantes; mais elles en comprirent toute la portée et essayèrent de calmer l'opinion en réalisant spontanément les réformes demandées. Le 8 juillet 1876 un concordat fut établi entre 24 banques qui s'engageaient à se rembourser mutuellement leurs billets et éta-

blissaient à Zurich un bureau central opérant des compensations et des virements ; en 1878 il en fit pour 163 millions et en 1879 le mouvement général des banques concordataires atteignit 12 milliards.

Néanmoins l'esprit de centralisation continuait à faire sentir son influence, exploitant dans ce but les faiblesses incontestables du régime en vigueur. On protestait surtout contre l'insuffisance du capital et des couvertures de billets, contre l'absence de limitation légale de l'émission. Aussi en 1879 proposa-t-on un projet de banque d'État qui fut repoussé ; mais la loi du 8 mars 1881, sans bouleverser aussi profondément l'organisation établie, y apporta de sérieuses améliorations. D'après cette loi encore appliquée aujourd'hui toute banque peut émettre des billets en se conformant à certaines obligations dont voici les principales. Le capital doit être d'au moins 500,000 fr. versés. Les crédits à découvert et certaines opérations industrielles ou commerciales pouvant présenter des risques trop grands, sont interdits (1). L'émission des billets ne doit pas dépasser le double du capital ; elle doit être garantie par une encaisse métallique, maintenue distincte et indépendante des autres encaisses de la Banque, dans la proportion de 40 $\%$. Le conseil fédéral prononce sur l'admission des titres en dépôt. Quant aux effets de commerce, ils doivent être garantis par deux signatures au moins. Les billets sont au minimum de 50 fr. ; ils sont émis par le gouvernement fédéral lui-même, et doivent être rem-

(1) Néanmoins ces opérations peuvent être accomplies par les banques qui déposent 60 0/0 des sommes qui y sont engagées à titre de garantie pour les porteurs de billets ou qui obtiennent la garantie du canton lui-même.

boursés à vue à la caisse principale et dans les deux jours par les succursales. Chaque banque est tenue de rembourser les billets des autres banques comme les siens propres, tant que celles-ci exécutent exactement leurs paiements à vue. Elles sont en outre obligées d'échanger leurs billets entre elles ou de les rembourser en monnaie métallique. On voit que, malgré tous ses efforts, la législation suisse n'a pu réussir qu'à réaliser l'unité du type matériel du billet, mais non point à supprimer l'intérêt que le public peut avoir à les distinguer les uns des autres.

Tel est le régime légal ; mais 26 banques ont cherché, dans leur intérêt commun, à établir entre elles des relations plus étroites ; elles se sont liées par un concordat entré en vigueur le 1^{er} juillet 1882 ; les banques concordataires renoncent, sauf le cas de nécessité, à exiger le remboursement de leurs billets en espèces, et établissent une caisse commune de dépôts et de compensations.

Les résultats de cette nouvelle organisation sont assez satisfaisants. Au moment où la loi fédérale a été mise en vigueur, il existait déjà 28 banques de circulation avec un capital total de 84.322.000 fr., une circulation moyenne de 48 millions, une encaisse métallique de 14.898.000. Au 30 juin 1889, il y avait 35 banques d'émission avec un capital versé de 122.812.500 fr., un capital de dotation de 13.337.000 fr. soit un total de 136.149.500 fr. L'encaisse métallique représentée par des espèces ayant cours légal s'élevait à 73.112.912 fr. Enfin, en 1894, la circulation autorisée atteignait 182.470.000 fr. et la circulation effective 161 millions, l'encaisse 57 millions, le portefeuille 212, les créances à terme 721.

C'est donc à tort qu'on a accusé la loi de 1885 d'avoir arrêté le développement des banques suisses ; les chiffres que nous venons de citer montrent le mal fondé de ces reproches, et d'ailleurs l'opinion publique manifeste hautement le désir de voir encore augmenter, par une réglementation plus complète, les garanties de remboursement des billets. Des vœux ont été formulés par des sociétés d'émulation industrielle, par des commissions de commerce en faveur d'une banque d'Etat. Le Conseil national a adopté en 1895 un projet de loi donnant satisfaction à ces vœux (1). D'après ce projet la banque aurait son siège principal à Berne ; son capital de 25 millions de francs serait versé par les cantons et le pouvoir fédéral. La Banque escompterait des lettres de change revêtues de deux signatures et à trois mois d'échéance ; elle recevrait des dépôts en comptes courants avec ou sans intérêt. Les billets seraient fabriqués et détruits sous la surveillance du Conseil fédéral qui fixerait lui-même la limite de l'émission ; la réserve métallique s'élèverait au tiers au moins du montant de l'émission. Enfin les comptes de la banque seraient soumis à l'approbation de l'assemblée fédérale. D'autre part un contrôle permanent serait dévolu à un conseil de banque composé de 21 membres nommés par le Conseil fédéral. La direction appartiendrait à un comité de 6 membres

(1) L'avènement de ce projet avait été préparé dès 1891 par la révision de l'art. 39 de la constitution fédérale cité p. 114 et qui fut ainsi transformé : « Le droit d'émettre des billets de banque et toute autre « monnaie fiduciaire appartient exclusivement à la confédération. La « confédération peut exercer le monopole des billets de banque au « moyen d'une banque d'Etat placée sous une administration spéciale, « ou en concéder l'exercice sous réserve du droit de rachat à une banque centrale par actions à créer qui serait administrée avec le concours et sous le contrôle de la confédération. »

nommés également par le Conseil fédéral. Ce projet rencontre de la part des cantons une très vive opposition. Adopté une première fois par le Conseil des Etats, il devait revenir prochainement au Conseil national, mais il a été retiré de l'ordre du jour dans la crainte d'un échec (1). S'il était accepté il aurait encore à subir l'épreuve du referendum qui lui serait très probablement défavorable (2).

Il y a donc tout lieu de croire que le régime actuellement en vigueur, en Suisse, y sera maintenu longtemps encore.

SECTION II.

Étude théorique.

L'histoire des banques d'émission aux États-Unis et en Suisse nous a permis de voir fonctionner les différentes réglementations préconisées par les partisans du système que nous étudions, dans le but d'assurer la sécurité de la circulation fiduciaire ; nous les retrouverons encore sous différentes formes, lorsque nous examinerons le système des banques multiples en nombre limité, car ces banques, elles aussi, sont réglementées, mais nous voulons ici, et une fois pour toutes, apprécier la valeur de ces réglementations et

(1) Le projet vient d'être remis à l'ordre du jour du Conseil national et voté le 15 juin 1896 (*Journal Officiel*, 18 juin 1896, p. 3363).

(2) Henry Mayer, *la Banque d'Etat en Suisse*, *Revue Socialiste* de janvier 1896 renvoyant aux sources suivantes : *Message du Conseil Fédéral* du 23 octobre 1894 ; *Bulletin sténographique officiel de l'assemblée fédérale*, *Conférence faite à la société industrielle et commerciale de Berne* par M. le Conseiller national Hurt et imprimé dans le journal le « *Burd* » n° 20, 21 et 22 mars 1895.

leur efficacité. Elles ont pour but d'empêcher les imprudences que pourraient commettre les banques, soit dans l'ensemble de leurs opérations, soit dans la composition du portefeuille, soit dans l'émission de leurs billets, d'assurer aux porteurs de billets certaines garanties spéciales au cas de suspension de paiement, enfin d'interdire l'émission aux petites banques en fixant un capital minimum au-dessous duquel elle est prohibée. Voilà la partie positive du système. La partie négative consiste à ne point limiter le nombre des banques, et à les laisser les unes vis-à-vis des autres dans une égalité absolue, sans accorder le moindre privilège à l'une quelconque d'entre elles. C'est précisément en cela que le système diffère de ceux que nous étudierons par la suite.

En sa faveur on invoque d'abord certaines considérations que nous avons déjà réfutées dans le chapitre des banques libres et que nous rappellerons seulement en deux mots : on dit que la justice exige qu'on ne confisque point au profit d'une ou plusieurs banques le droit d'émettre des billets, et nous avons répondu que la justice tolère et impose même certains sacrifices à l'intérêt social. On dit encore qu'il faut laisser se produire les effets bienfaisants de la libre concurrence dans l'émission des billets, en laissant la faculté d'émission à toutes les banques qui voudront en user conformément à la loi ; mais nous avons montré que la concurrence s'exerce moins sur le terrain de l'émission des billets que sur celui de l'es-compte qui se pratique avec la plus grande liberté.

Ces considérations générales mises de côté, il nous reste à examiner la valeur des différentes réglementations dont nous avons donné l'énumération. Les unes,

avons-nous dit, consistent à prévenir les imprudences que pourraient commettre les banques dans l'ensemble de leurs opérations ; pour cela, on leur interdit celles qui présentent des dangers particuliers, telles que les opérations commerciales ou industrielles, les prêts hypothécaires, les crédits à découvert, l'acquisition d'immeubles. Nous avons vu que la législation des Etats-Unis est sévère à l'égard de ces deux dernières catégories d'opérations, et les limite au minimum possible (1). Les dispositions prohibitives de la loi suisse sont à peu près les mêmes, et dans toute l'Europe, il n'est guère que la banque d'Autriche (2) qui soit autorisée à faire des prêts hypothécaires. Ces restrictions ne peuvent manquer d'être efficaces, puisqu'elles protègent les banques contre la tentation de s'exposer à des risques trop graves dans le but de réaliser de gros bénéfices.

D'autres mesures restrictives ont pour but d'assurer la bonne composition du portefeuille des banques en écartant des effets de commerce qui représentent des valeurs plus ou moins fictives, et qui sont créés par des commerçants dont la solvabilité est douteuse. L'un des meilleurs moyens pour une banque de s'assurer de la valeur d'un effet de commerce douteux est d'exiger qu'il soit revêtu de trois signatures ; en effet, s'il ne porte que la signature du tireur et celle du tiré, on peut supposer qu'il est le produit d'une entente entre ces deux personnes et qu'il ne correspond point à une valeur faite ; s'il porte, en outre, une troisième signature, celle-ci implique, par la responsabilité

(1) Voir page 106.

(2) Cette autorisation a été accordée à la banque dans des circonstances difficiles, et pour augmenter ses ressources, voir II^e partie, ch. iv, sect. II, § 1^{er}, n^o 4.

qu'elle entraîne pour son auteur, une attestation de la sincérité de l'effet souscrit. Aussi beaucoup de banques sont-elles tenues, en vertu de la loi, d'exiger toujours trois signatures. Il en est ainsi notamment pour la Banque de France et la Banque d'Angleterre. Aux Etats-Unis, au contraire, la législation est muette sur ce point, et en Suisse on n'impose que deux signatures. La valeur de cette mesure nous paraît très contestable : assurément un effet revêtu de trois signatures représente de grandes garanties pour la banque qui le reçoit, mais il y a du papier de commerce dont la sincérité est connue, et pour lequel la formalité de la troisième signature est inutile ; bien plus elle est gênante car elle nécessite des frais d'escompte supplémentaires que les porteurs de ce papier ne manqueront pas d'éviter en s'adressant à des banques moins exigeantes, de sorte que, en imposant trois signatures, on écartera souvent le meilleur papier de commerce de la banque d'émission (1). En résumé, la règle des trois signatures est une mesure qu'une banque peut employer efficacement dans certains cas pour s'éclairer sur la valeur du papier douteux, mais qu'il ne convient pas d'ériger dans une loi en principe général. A l'égard du portefeuille de la banque d'émission on prend encore une autre précaution du même genre qui consiste à ne recevoir à l'escompte que des effets à courte échéance dont le maximum en général est trois mois. Cette disposition très sage et qui a pour but d'empêcher que les billets émis en échange de ces effets ne circulent trop longtemps à découvert, peut sans inconvénient être insérée dans une loi, et nous

(1) Nous verrons, ch. IV, sect. II, § 2, qu'il en est ainsi pour la Banque de France.

verrons qu'elle est imposée à la plupart des banques d'émission européennes.

A côté de ces mesures qui ont pour but d'obtenir que les banques d'émission n'émettent leurs billets que contre d'excellent papier commerce, il en existe d'autres qui tendent à les empêcher d'en émettre trop par rapport à leurs ressources. Elles consistent à imposer à la circulation fiduciaire une limite fixe que la banque ne devra jamais dépasser, ou bien encore à établir une proportion de la circulation avec l'encaisse ou le capital de la banque ou avec l'un et l'autre. La détermination d'une limite fixe, si cette limite n'est point élevée par la loi, à mesure que se développent les ressources de la banque, peut présenter de nombreux inconvénients (1), que nous aurons l'occasion de constater en étudiant la Banque d'Angleterre (2). En outre elle a le désavantage de manifester ostensiblement aux yeux du public le moment précis où la banque se trouvera contrainte de fermer ses guichets, ce qui peut déterminer une panique, dont l'histoire de la Banque d'Angleterre nous offre également plusieurs exemples. L'établissement d'une certaine proportion entre l'émission d'une part, l'encaisse et le capital de la banque de l'autre, paraît plus logique, en ce sens que la limite d'émission grandit d'elle-même et pour ainsi dire automatiquement, à mesure que les ressources de la banque se développent. Aussi ce procédé de limitation est-il employé de préférence à l'autre dans la plupart des

(1) Nous verrons qu'une limite fixe est imposée à la Banque de France ; mais elle a été jusqu'à ces dernières années tellement au-dessus de la circulation effective, qu'elle était absolument négligeable au point de vue pratique.

(2) Voir pages 138 et suiv.

banques d'émission. La proportion établie est d'ailleurs très variable : en Suisse, elle existe par rapport au capital et à l'encaisse des banques qui doit représenter au moins 40 0/0 de l'émission. Aux Etats-Unis on ne tient compte que du capital et non de l'encaisse parce que les banques déposent, en garantie de leurs billets, des titres facilement réalisables en monnaie métallique. A mesure que nous étudierons les banques européennes, nous ferons connaître les procédés de limitation de l'émission ; nous verrons que d'une façon générale la proportion de $\frac{1}{3}$ entre l'encaisse et l'émission est la règle commune, le chiffre fatidique qui, aux yeux de certaines personnes, est capable par sa seule vertu de protéger les banques contre tous les dangers.

Que faut-il penser de cette limitation ? On ne peut assurément lui refuser toute valeur pratique. On a vu aux Etats-Unis, avant 1863, certaines banques se livrer à des émissions désordonnées qui ont fini par les conduire à la suspension de paiement. Elles n'auraient pu commettre de pareilles imprudences si la loi avait limité leur émission. Mais de là à dire qu'il suffit, pour écarter tout péril, de la limiter dans la proportion du tiers par rapport à l'encaisse, il y a loin, et les faits montrent que certaines banques, dont l'émission était supérieure au triple de l'encaisse, ont pu maintenir facilement leurs billets au pair, tandis que d'autres dont l'émission ne dépassait guère l'encaisse n'ont pu y réussir. M. Leroy-Baulieu en cite de nombreux exemples empruntés, il est vrai, à des banques qui vivent sous d'autres régimes que celui que nous étudions ; mais nous pouvons néanmoins les citer ici, car la valeur de la mesure que nous critiquons ne varie

guère avec les divers systèmes d'organisation. L'un des plus curieux parmi ces exemples est celui de la Banque d'Espagne. A la fin du premier semestre de 1894, cette banque avait une encaisse de 402.900.000 fr. dont 197.900.000 en or et 205 millions en argent (soit 93 millions en tenant compte de la valeur officielle de ce dernier métal). L'encaisse avait donc une valeur de 290 millions de francs ; la circulation de la banque était de 916.500.000 fr., elle représentait 3,14 fois la valeur de l'encaisse et dépassait à peine par conséquent la proportion classique. Néanmoins les billets de la Banque d'Espagne perdaient 22 %. A la même époque la Banque de Russie possédait une encaisse de 1.534.900.000 fr. presque toute en or contre une circulation de 3.941.300.000 fr. ; la proportion de l'encaisse à la circulation était de 38, 5 % donc bien supérieure aux 33 % exigés. Néanmoins le billet est déprécié de 33 à 34 %. De même encore la Banque d'Italie, à la fin du 1^{er} semestre de 1894, avait une encaisse de 336 millions de francs contre une circulation de 869 millions. L'encaisse représentait donc 39 % et cependant les billets perdaient de 10 à 20 %. En réunissant les trois banques d'Italie, de Naples, de Sicile, on voit qu'elles ont une encaisse représentant 416.400.000 fr. contre une circulation de 1 milliard 154 millions, soit 2,77 fois seulement le chiffre de l'encaisse ; et cependant les billets sont dépréciés de 10 à 12 %. En sens inverse la Banque de Belgique a une encaisse de 116.700.000 fr., une circulation de 422 millions, supérieure par conséquent au triple de l'encaisse et néanmoins ses billets ne sont pas dépréciés ; il en est de même pour les banques privées de Suède dont la circulation est de 81 mil-

lions de francs tandis que l'encaisse atteint à peine 25.700.000 francs.

La proportion du tiers entre l'encaisse et la circulation n'a donc rien de scientifique; la puissance d'émission d'une banque dépend non seulement de son encaisse, mais encore de sa bonne administration, de la confiance qu'elle inspire au public, de son indépendance plus ou moins grande vis-à-vis de l'Etat et des charges plus ou moins lourdes que celui-ci lui impose, c'est par là, en effet, que s'explique la situation obérée des banques d'Espagne, de Russie et d'Italie. La puissance d'émission d'une banque dépend encore de la nature de ses opérations; son encaisse métallique garantit non seulement ses billets, mais encore les dépôts qui lui sont confiés; or les dépôts sont exposés à des retraits plus ou moins brusques et imprévus suivant leur importance : il est clair en effet que si les dépôts n'appartiennent qu'à quelques personnes ayant confié à la banque des sommes très considérables, le retrait opéré par une seule personne peut faire dans la caisse un vide considérable. Ainsi la banque d'Angleterre est tenue à cet égard à des précautions particulières. Au moment du règlement de notre indemnité de guerre en 1870, Bagehot (1) signale que l'Allemagne avait à un moment donné plus de 100 millions à la Banque d'Angleterre, et aurait pu la mettre en faillite. De même, après chaque emprunt fait par un gouvernement étranger, la Banque d'Angleterre reçoit des dépôts énormes. En 1893, le gouvernement brésilien avait plus de 10 millions en dépôt dans ses caisses. Le *Bulletin de statistique et de législation*

(1) *Lombard Street*, p. 293, cité par M. Leroy-Baulieu, p. 664.

comparée (1), montre que, d'après la dernière situation de la Banque de Russie, celle-ci avait 47,200,000 francs de dépôt à l'étranger, la Banque de Danemark 23,800,000 francs, la Banque d'Espagne 55,200,000 francs, celle du Portugal 9,100,000 francs, celle de Suède 23,200,000 francs, ce qui fait un ensemble de plus de 262 millions à l'étranger, dont 100 ou 150 millions au moins sont déposés à la Banque d'Angleterre. On conçoit qu'avec des dépôts d'une telle nature, la banque d'Angleterre soit tenue vis-à-vis de sa circulation fiduciaire à une prudence particulière. Aussi voyons-nous qu'à la fin du premier semestre de 1894, son encaisse représentait 125 % de la circulation (2).

Les faits que nous venons de citer établissent nettement que la limitation légale de l'émission, de quelque façon qu'on la conçoive, est loin d'être aussi efficace qu'on l'a soutenu. Elle peut protéger les banques d'émission contre les imprudences les plus grossières, elle est loin de constituer pour elles une garantie de solvabilité. On en peut dire autant des autres procédés de réglementation dont celui-ci s'accompagne ordinairement et que nous avons étudiés plus haut : la détermination restrictive des opérations que peut accomplir une banque, la règle des trois signatures et de l'échéance maximum. La direction d'une banque est un art délicat dont les préceptes ne peuvent pas toujours se réduire en formules rigides, ou du moins si l'application de ces formules peut empêcher quel-

(1) *Bulletin* d'avril 1894, p. 460 et 461, cité par M. Leroy-Baulieu, loc. cit.

(2) Il convient d'ajouter d'ailleurs que le clearing house de Londres, et surtout l'usage de plus en plus répandu du chèque, rend chaque jour plus inutile l'émission des billets au delà du chiffre de l'encaisse.

ques écarts, elle ne suffit point pour assurer le succès. En cela nous nous rapprochons donc quelque peu des partisans de la liberté absolue, mais sans, comme eux, l'inefficacité complète des mesures que nous venons d'étudier.

Il nous reste à envisager maintenant une autre catégorie de mesures qui tendent non plus à prévenir des imprudences, mais à procurer aux porteurs de billets des garanties particulières en cas de suspension des paiements de la banque. Cette idée de donner un gage particulier aux porteurs de billets a reçu pour la première fois son application aux Etats-Unis, dont l'exemple a été suivi depuis par le Japon, le Brésil. Elle consiste à contraindre toute banque qui veut faire l'émission à déposer préalablement dans les caisses du trésor certains titres dont la loi détermine la nature et en échange desquels on remet des billets à la banque, pour une valeur qui n'est jamais supérieure à celle des titres. Les titres sont ordinairement des fonds d'Etat dont le gouvernement émetteur trouve ainsi un placement facile ; on peut même dire que les avantages au point de vue du placement sont souvent le motif déterminant du législateur ; mais les titres pourraient être d'une toute autre nature, sans que l'essence du système au point de vue économique s'en trouvât modifiée. L'ayant ainsi caractérisé, il nous reste à l'apprécier. Il est incontestable qu'au point de vue de la sécurité des porteurs de billets il est fort avantageux ; nous l'avons constaté en étudiant l'histoire des banques aux Etats-Unis ; les suspensions de paiement des banques soumises à ce régime ont pu sans doute causer quelquefois un grave préjudice à des commerçants menacés par une échéance, à cause des retards iné-

vitables qui ont dû se produire pour le remboursement des billets ; mais enfin un remboursement tardif est encore préférable à l'insolvabilité définitive. Le système présente encore un autre avantage très sérieux pour la circulation fiduciaire, il assure l'unité des billets en permettant d'émettre un type unique sans que le public ait un intérêt appréciable à faire des distinctions entre les banques émetteuses. Néanmoins quel que soit son mérite à ces deux points de vue, il offre à d'autres égards des inconvénients très graves qui doivent inspirer beaucoup d'hésitation à un législateur. Le premier vient de ce qu'il tend à immobiliser des ressources considérables dont les banques pourraient faire un bien meilleur usage. C'est ainsi que les banques des Etats-Unis ont une émission de beaucoup inférieure à l'ensemble de leur capital et par conséquent des fonds déposés par elle, tandis que la Banque de France, avec un capital insignifiant de 182 millions, peut maintenir dans la circulation près de 4 milliards de billets. Le second c'est que, si, comme on le fait aux Etats-Unis, on impose aux banques la nécessité de déposer des fonds d'Etat, on établit entre les banques et l'Etat un lien regrettable, une confusion de crédit qui serait désastreuse le jour où les finances de l'Etat seraient obérées ; d'autre part, en appuyant le crédit des banques sur celui de l'Etat, on prive celui-ci d'une ressource dont nous avons apprécié l'importance en 1870, et qui lui ferait complètement défaut dans des circonstances analogues, car les banques seraient compromises en même temps que les finances publiques.

Nous avons ainsi examiné l'ensemble des réglementations qu'on impose ordinairement à une banque

d'émission, sauf une seule que nous avons réservée pour la mettre mieux en lumière, d'abord parce que nous lui attribuons une grande efficacité, et en outre, parce qu'elle nous apparaît comme une concession imposée par les faits à l'idée que nous préconisons. Nous voulons parler de la fixation d'un capital minimum au-dessous duquel une banque ne peut pas émettre de billets. Nous avons vu que cette mesure a été adoptée en Suisse où on a fixé un minimum uniforme de 500.000 fr., aux Etats-Unis où le minimum varie suivant la population de la ville où s'établit la banque. Si nous attachons à cette mesure une grande importance, c'est que, suivant nous, les grandes banques d'émission, pourvues d'une encaisse considérable, sont seules susceptibles de résister aux crises commerciales, et que le plus grand danger de la liberté des banques, est l'émiettement de l'émission entre un grand nombre de petites banques. La fixation d'un capital minimum est un excellent moyen de conjurer le danger. Néanmoins nous nous hâtons de dire que si le capital minimum déterminé par la loi est aussi faible que celui qu'on a choisi, en Suisse et aux Etats-Unis, la mesure ne sera pas complètement efficace : les crises des banques américaines et notamment celles de 1893 ne l'ont que trop montré. Si au contraire le chiffre du capital minimum est très élevé les résultats obtenus seront sans doute meilleurs, mais nous ferons remarquer qu'on retombe alors dans le système des banques réglementées en nombre limité, car bien peu de banques seront capables d'émettre des billets faute d'un capital suffisant.

Après avoir étudié dans ses détails ce que nous pourrions appeler la partie positive du système des banques

réglementées en nombre illimité, il nous reste à envisager la partie négative consistant à laisser émettre des billets à toutes les banques qui le voudront bien, et à n'établir entre elles d'autres inégalités que celles qui résulteront des phénomènes économiques eux-mêmes, et de la valeur plus ou moins grande des administrateurs. Nous n'hésitons pas à dire que suivant nous le grand vice du système se trouve là ; nous en avons indiqué par avance la raison en discutant la théorie de la liberté des banques, et nous venons de la rappeler en parlant du faible capital qu'on exige aux États-Unis pour les banques d'émission. Nous croyons avoir démontré qu'une petite banque d'émission est livrée sans défense aux crises commerciales tandis qu'une grande banque peut en triompher plus facilement, absolument comme un grand cuirassé ou un paquebot peut traverser sans encombre l'océan Pacifique et résister aux plus violentes tempêtes, tandis qu'une barque de pêche sombrera au premier coup de vent.

Nous avons déterminé les effets de chacune des réglementations qu'on peut imposer aux banques d'émission. Il nous reste à apprécier le système dans son ensemble, ce qui n'est pas chose facile, car il est susceptible de beaucoup d'applications différentes, pouvant présenter des caractères spéciaux. Il est certain, en effet, que le type des banques des États-Unis diffère sensiblement du type des banques suisses ; néanmoins il y a dans chacun d'eux des éléments communs qui nous permettent de formuler un jugement général. Nous dirons qu'en principe les banques réglementées en nombre illimité, qu'elles soient soumises à toutes les règles que nous avons étudiées, ou seulement à quelques-unes, pèchent par un excès de réglementa-

tion maladroitement appliquée alors qu'une seule mesure, la limitation du nombre des banques d'émission ou même leur réduction à l'unité, pourrait remplacer avantageusement les minutieuses dispositions dans lesquelles on les enserre. De cette façon, au lieu de les protéger contre des imprudences, qu'elles sont en somme libres de ne pas commettre, on les défendrait du seul danger contre lequel leur meilleure volonté est impuissante, la crise commerciale. On fait valoir souvent le caractère libéral de la législation suisse, ou américaine, en matière de banque; on a pu voir cependant que rien n'est moins libéral que l'organisation des banques américaines qu'on condamne à immobiliser une bonne partie de leurs ressources pour garantir l'émission de leurs billets et pour assurer un placement aux fonds d'Etat; et malgré toutes ces précautions on n'aboutit point à leur assurer la stabilité, comme le montrent les nombreuses suspensions de paiements qui se sont produites en 1893. Nous croyons qu'il est beaucoup plus libéral de n'accorder le droit d'émission qu'à une seule banque très fortement constituée en laissant à toutes les autres la liberté la plus absolue pour les autres opérations de banque, ce qui n'est au fond qu'une application de la loi si féconde de la division du travail; cette banque unique, dirigée par des administrateurs d'une sagesse éprouvée, pourrait n'être soumise qu'à une législation très large et très sommaire, car elle s'astreindrait elle-même à la plupart des règles que nous venons d'étudier; il s'établirait chez elle des traditions plus fortes que la loi et qui auraient sur elle l'avantage de la souplesse. De cette façon, au lieu d'avoir trois mille banques asservies à la plus minutieuse des réglemen-

tations, on n'aurait plus que des banques libres, y compris la banque d'émission : et cet idéal n'est point une chimère : il est réalisable et il serait réalisé en France si notre banque d'émission était dégagée de quelques-unes de ses entraves. Néanmoins, en terminant sur ce système nous sommes obligé de faire quelques restrictions en faveur des banques américaines et des banques suisses, car elles ne correspondent point à l'idéal théorique qu'on peut se former d'une banque d'émission, elles correspondent à peu près à celui qui est pratiquement réalisable dans ces deux pays. Les chutes successives des trois banques fédérales établies primitivement aux États-Unis montrent bien que l'excès de l'esprit égalitaire qui règne dans le nouveau monde est en opposition absolue avec l'idée d'une banque unique ou même de quelques banques en nombre limité. De même en Suisse la lutte si ardente qui s'est engagée à l'occasion de divers projets de banque d'Etat, et qui porte plutôt sur le caractère unique de la banque que sur son caractère national, montre bien que ce pays est réfractaire à toute organisation qui porterait atteinte à l'autonomie des cantons en matière d'émission de billets (1). On peut même dire qu'aux États-Unis comme en Suisse, on s'est rapproché, dans la mesure du possible, de l'idéal de l'unité, en assurant au moins celle du billet.

(1) Néanmoins l'art. 39 de la nouvelle constitution que nous avons citée fait bien apparaître le progrès des idées en faveur de la banque unique. Voir p. 114.





CHAPITRE III.

LES BANQUES RÉGLEMENTÉES EN NOMBRE LIMITÉ.

La caractéristique de ce système consiste dans la limitation en droit ou en fait du nombre des banques d'émission, auxquelles on impose en même temps quelques-unes des réglementations étudiées dans le chapitre précédent (1). Ce régime apparaît dans la pratique comme une organisation de transition à l'aide de laquelle on veut arriver progressivement à l'établissement d'une banque unique sans porter trop vivement atteinte à des situations acquises ; aussi trouve-t-on souvent, dans la législation des pays qui l'ont adopté, certaines dispositions qui tendent à favoriser une banque au détriment des autres qu'on s'efforce de faire disparaître peu à peu ; nous verrons qu'il en est ainsi notamment en Angleterre et en Allemagne.

Remarquons d'ailleurs que toutes les banques dont nous allons étudier l'histoire sont, théoriquement du

(1) Il faut remarquer d'ailleurs que ces réglementations ne forment point partie obligée du système ; nous verrons même s'il ne serait pas préférable de les omettre complètement ou du moins de les réduire à une faible proportion.

moins, des banques privées puisque leur capital est fourni par de simples particuliers ; mais néanmoins quelques-unes sont soumises à une ingérence plus ou moins accentuée de la part de l'Etat, et les autres sont vis-à-vis de lui ; comme la Banque d'Allemagne, par exemple, dans une dépendance étroite. C'est ainsi que nous nous acheminerons progressivement vers l'étude de la Banque d'État proprement dite qui fera l'objet du chapitre suivant.

SECTION I^{re}.

Étude historique.

Nous ferons rentrer dans cette section l'histoire des banques d'émission en Angleterre, en Irlande, en Espagne, en Italie et en Allemagne. Sans doute ces banques, fondées sous la pression de circonstances très variées et des besoins les plus divers, présentent entre elles des différences considérables, mais les régimes auxquels elles sont soumises offrent tous ce caractère commun qu'ils tendent à la diminution progressive du nombre des banques. Cela est hors de doute pour l'Espagne, où, depuis 1874, aucune nouvelle banque d'émission ne peut plus se fonder ; pour l'Italie, qui, depuis 1894, ne possède plus que trois banques ; pour l'Allemagne qui n'a d'autre but que l'anéantissement progressif des banques des Etats au profit de la Reichsbank, pour l'Irlande et pour l'Angleterre, depuis 1845 ou 1844, puisque dans ces deux pays la loi interdit formellement la création de nouvelles banques ; et nous croyons pouvoir dire qu'il en est de

même pour l'Angleterre avant 1844 ; sans doute avant cette date les banques sont à peu près libres et peuvent se multiplier, sans beaucoup d'entraves, mais l'extension de la Banque d'Angleterre, le privilège qu'on lui accorde, les mesures de faveur qu'on adopte dans son intérêt, sont déjà une préparation à la limitation du nombre des banques, et à l'établissement d'une banque unique que retarde d'ailleurs indéfiniment l'esprit traditionnel des Anglais.

§ 1. — *Les Banques d'émission en Angleterre* (1).

Ces banques forment trois groupes bien distincts : le premier comprend la Banque d'Angleterre avec son privilège qu'elle peut exercer à Londres et dans les 63 milles autour de Londres, et qui d'ailleurs a été jusqu'en 1826 protégé au delà de ce rayon par une loi qui interdisait l'émission des billets aux banques privées de plus six associés. Le deuxième groupe se compose des banques privées et le troisième des banques par actions (joint stock Banks). Jusqu'en 1844 les banques privées et les banques par actions pouvaient se fonder librement et sans limitation de nombre, sauf quelques restrictions que nous indiquerons. Mais en 1844 Robert Peel, réalisant une réforme qui se préparait depuis longtemps, vint interdire la création de nouvelles banques d'émission en même temps qu'il limitait l'émission des banques existantes.

(1) Coquelin, *le Crédit et les banques*, p. 292-317 ; — Bousquet, *la Banque de France*, p. 40-51 ; — Courcelle-Seneuil, *les Opérations de Banque* ; — Noël, *les Banques d'émission en Europe*, p. 4-86 ; — Leroy-Baulieu, *Traité d'économie politique*, t. II, p. 586-610.

N° 1. — *La Banque d'Angleterre.*

La Banque d'Angleterre fut fondée pour subvenir aux besoins de l'État, au moment où la maison d'Orange succéda aux Stuarts sur le trône d'Angleterre. Le taux de l'argent était à 20 ou 30 0/0 et encore n'en trouvait-on que très difficilement à ce prix. La fondation de la banque, le 1^{er} avril 1694, au capital de 1.200.000 livres, permit à l'Etat qui le lui emprunta de se procurer des ressources au taux modique de 8 0/0. Le succès de la banque auprès du public fut très vif et son capital fut souscrit en dix jours. C'est qu'on lui avait octroyé des avantages qui, pour l'époque, étaient considérables. Le premier consistait dans sa constitution sous la forme anonyme, qui avait pour conséquence la limitation de la responsabilité des actionnaires à leur apport ; c'était à cette date un privilège très envié qu'on n'accordait que rarement, les sociétés ne pouvant en principe soustraire leurs actionnaires à la responsabilité solidaire et illimitée ; ce n'est qu'en 1836 que les sociétés à responsabilité limitée ont pu se constituer librement. La banque jouissait en outre pour 9 ans du privilège d'émettre des billets à vue et au porteur à l'exclusion des sociétés de plus de 6 personnes. Cette réserve du droit d'émission au profit des sociétés de moins de 6 personnes était au fond une concession presque purement platonique ; on conçoit, en effet, que d'aussi petites sociétés ne pouvaient entretenir qu'une circulation négligeable aussi bien par son étendue que par son importance.

Malgré tous ces avantages et l'enthousiasme du public, un an à peine après sa fondation la banque dut

suspendre ses paiements, à cause des événements politiques et de l'abaissement du cours de la monnaie ; mais la suspension ne fut que passagère et en 1697 le privilège de la banque fut renouvelé et son capital porté à 2.201.171 l. st. A partir de cette époque on peut voir la banque resserrer de plus en plus ses liens avec l'État qui lui renouvelle son privilège périodiquement, moyennant des dons gratuits, des services pécuniaires de diverse nature. L'État a besoin de la banque, la banque a besoin de l'État, et ils se soutiennent mutuellement. D'ailleurs il faut reconnaître que le gouvernement anglais a su mieux que beaucoup d'autres respecter la liberté de la banque et ne pas s'ingérer dans son administration ; voilà comment s'expliquent les services qu'elle a pu rendre au commerce et la forte résistance qu'elle a toujours su opposer aux crises commerciales.

Elle l'a bien montré en 1742, époque à laquelle se fit sentir en Angleterre le contre-coup de la catastrophe de Law, en même temps que celui des abus commis par les grandes compagnies d'exploitation coloniale anglaise. La banque put, dans cette circonstance, fournir un secours efficace à l'une de ces sociétés, la Compagnie du Sud, dont la chute eût certainement entraîné celle de beaucoup d'autres maisons de commerce, et réussit en même temps à faire baisser progressivement le taux de l'intérêt à 4 0/0 et même à 3 0/0 en 1750, alors qu'avant la fondation de la banque il variait entre 30 et 18 0/0.

Mais des épreuves exceptionnellement graves se préparaient pour la Banque d'Angleterre contre lesquelles elle ne put pas lutter aussi vigoureusement qu'elle l'avait fait en 1742, c'était la guerre contre la Révolution française, qui vint jeter un trouble profond dans

les affaires commerciales de l'Angleterre. L'encaisse de la Banque se trouva menacée et il fallut, pour la défendre, élever le taux de l'escompte. On protesta violemment contre cette mesure et on accusa la Banque d'avoir causé des ruines et des faillites pour sauvegarder ses dividendes ; rien n'était moins justifié que ces reproches contre une disposition dont tout le monde aujourd'hui reconnaît la légitimité, et qui est le seul moyen pour une banque d'éviter la suspension de paiements avec tous les désastres qui l'accompagnent. Encore, fut-il insuffisant dans le cas qui nous occupe, à cause de la gravité exceptionnelle des circonstances. D'une part, la Banque avait eu à supporter une lourde charge, provenant de l'escompte de 7 millions de livres en bons de l'échiquier que William Pitt lui avait imposé, d'autre part, le public fut littéralement affolé par le bruit d'une descente de l'armée française en Angleterre et se précipita en masse aux guichets de la Banque, qui, le 26 février 1797, dut suspendre ses paiements.

Alors, commença pour elle une période pénible qui dura jusqu'en 1821 et pendant laquelle elle ne put reprendre ses paiements en espèces. Les billets, lancés dans la circulation, en quantité supérieure aux besoins, provoquèrent une sorte de crise monétaire accompagnée comme toujours du drainage de l'or, et furent dépréciés de 30 0/0. Il était indispensable de mettre fin à cette situation troublée ; la Banque fit, dans ce but, les plus grands efforts. En 1819, grâce à l'initiative de Robert Peel, on décida la reprise graduelle des paiements en espèces, et, le 1^{er} mai 1821, le cours forcé cessa complètement.

Mais à peine la Banque d'Angleterre était-elle sortie

de ces difficultés, qu'une crise commerciale éclata en 1825, occasionnée principalement par l'excès de spéculation sur les fonds étrangers. La Banque, pour sauvegarder son encaisse, éleva le taux de l'escompte à 5 0/0 et cette mesure lui suffit pour éviter une suspension de paiements, alors que 36 banques des comtés tombaient en faillite. On put ainsi constater, une fois de plus, la supériorité des grandes banques d'émission sur les petites dans les périodes de crise.

L'année 1826 fut, pour la Banque d'Angleterre, la date d'une réforme importante consistant, d'une part, dans l'attribution du cours légal à ses billets, et, d'autre part, dans la réduction de la zone d'exercice de son privilège. Il avait été sauvegardé jusque-là dans toute l'Angleterre par une loi, presque contemporaine de la fondation de la Banque (1708), aux termes de laquelle les banques privées, ayant plus de six associés, ne pouvaient pas émettre de billets ; mais, comme pendant l'année précédente, une foule de ces petites banques avaient sombré, on attribua avec raison leurs échecs à leur faible importance, on jugea nécessaire de limiter l'effet de la loi de 1708 à 65 milles autour de Londres, de sorte que, à partir de 1826, les banques privées pouvaient, en dehors du rayon que nous venons d'indiquer, émettre des billets à vue quel que fût le nombre de leurs associés. La loi créa, en outre, une autre catégorie de banques sur lesquelles nous nous expliquerons : les banques par actions.

Une nouvelle crise commerciale se produisit en 1836, toujours occasionnée par les excès de la spéculation, s'aggrava en 1838, et la Banque d'Angleterre imagina, pour y faire face, d'emprunter à la Banque de France 2 millions de livres (50 millions de francs) ;

grâce à cet expédient, elle put se dispenser d'élever le taux de l'escompte et évita ainsi au commerce une privation de crédit dont il eût certainement souffert. En 1810, le calme était rétabli; la Banque d'Angleterre avait pu, sans effort, tenir tête à l'orage, pendant que 29 banques locales avaient dû, en 1839, suspendre leurs paiements.

Leur impuissance et les désastres qui s'en suivirent provoquèrent une modification profonde dans l'organisation des banques anglaises, modification qui fut inaugurée par le célèbre acte de 1844 (19 juillet). Les hommes d'Etat, les enquêtes parlementaires furent unanimes à reconnaître que le mal résidait dans les banques provinciales; mais, on pensa qu'il provenait de ce que ces banques commettaient des excès d'émission, et l'on crut que ces excès avaient, à eux seuls, provoqué la crise de 1826 et de 1839. Si c'eût été possible, on aurait supprimé toutes les banques provinciales, mais, comme on ne le pouvait pas sans commettre une iniquité, on adopta une série de mesures tendant à les faire disparaître progressivement et on réglementa sévèrement l'émission de celles qui existaient et de la Banque d'Angleterre elle-même. L'acte de 1844 comprend ainsi deux séries de dispositions bien distinctes, les premières ayant pour but de limiter le nombre des banques, les autres de limiter leur émission. Pour limiter leur nombre, l'acte de 1844 décida qu'aucune banque nouvelle ne pourrait émettre des billets sans être autorisée par une loi, et il ajoutait que le droit d'émission de toute banque, qui cesserait ses opérations, accroîtrait à la Banque d'Angleterre pour les $\frac{3}{4}$. Cette mesure était bonne en ce sens qu'elle empêchait l'aggravation du mal qui consiste,

suivant nous, dans la multiplication excessive du nombre des banques d'émission ; mais elle était insuffisante parce qu'elle laissait subsister un trop grand nombre de banques, trop faiblement constituées pour résister aux crises. Néanmoins, nous reconnaissons, qu'au point de vue pratique, elle était la seule réalisable, car la loi ne pouvait pas, d'un seul coup, interdire l'émission à des banques, qui la pratiquaient depuis longtemps, sans leur causer un grave préjudice ; il était de beaucoup préférable de laisser au temps le soin de les faire disparaître l'une après l'autre.

La deuxième catégorie de mesures édictées par l'acte de 1844 et consistant, comme nous l'avons vu, dans la limitation de l'émission, avait été inspirée par cette idée que la cause unique des crises résidait dans les excès d'émission des banques provinciales ; c'était une exagération manifeste. M. Noël a montré que la crise provenait d'un abus de spéculation et de crédit qui s'était produit sous bien d'autres formes que l'émission des billets ; les banques y avaient contribué par leurs avances, même en monnaie métallique ; le public y avait joué son rôle principalement par la spéculation sur les titres étrangers, et aussi en lançant dans la circulation un nombre trop considérable d'effets de commerce. C'était donc à tort qu'on avait rendu l'émission des billets seule responsable des crises ; mais cette erreur fut cause, dans la rédaction de l'acte de 1844, d'un excès de sévérité vis-à-vis de l'émission ; on s'imagina que le jour où on lui aurait tracé une limite infranchissable on aurait fait disparaître tout danger de crise commerciale. En conséquence on fixa le maximum d'émission de la Banque d'Angleterre d'après la moyenne des deux dernières années qui était de 14 millions de

livres. Depuis cette époque il s'est élevé de lui-même par l'effet de l'accroissement à la Banque d'Angleterre du droit d'émission accordé aux banques provinciales qui ont cessé leurs opérations ; de sorte que le maximum de 16.200.000 l. st. en 1887, atteignait en 1894 16.200.000 l. st. Pour rendre impossible toute violation de la loi, la Banque d'Angleterre est divisée en deux départements distincts, celui de l'émission et celui des opérations de banque. Le département de l'émission fabrique une quantité de billets correspondant à celle que la banque peut émettre à découvert, et remet ces billets au département des opérations de banque. Lorsque celui-ci a reçu ces billets il ne peut plus en obtenir d'autres du département de l'émission qu'à la condition de lui fournir en monnaie métallique la valeur de ceux qu'il demande. C'est donc ce dernier qui devient le détenteur de la réserve métallique de la banque, c'est à lui que s'adressent les porteurs de billets qui veulent obtenir leur remboursement.

Cet excès de sévérité n'a point produit les excellents résultats qu'on pensait obtenir ; il n'a point, comme nous allons le voir, empêché les crises commerciales, on peut même aller plus loin et dire qu'il les a provoquées ou du moins qu'il les a fait éclater plus rapidement. Il ne les a point *empêchées parce que les crises provenaient de l'abus du crédit en général et que l'acte de 1844 ne réglemente que l'émission* ; il les a provoquées parce que la limite d'émission est beaucoup trop basse eu égard aux besoins de la circulation. Dès que son chiffre augmente dans des proportions même assez faibles, il se rapproche immédiatement très près du maximum, et le public, qui surveille le mouvement des opérations, prend peur et détermine une crise qui a

souvent pour principale cause la panique occasionnée par l'organisation même de la banque.

On l'a constaté plusieurs fois au cours de l'histoire de la Banque d'Angleterre. Deux ans à peine après la rédaction de l'acte de 1844 une crise fut provoquée par une mauvaise récolte des pommes de terre qui sont, comme on le sait, un élément très important de l'alimentation ; la banque, pour défendre son encaisse, dut élever à 12 0/0 le taux de l'escompte ; mais le public, qui constatait l'épuisement rapide de la réserve de billets, et qui appréhendait de voir la banque cesser bientôt ses opérations, continuait à retirer ses dépôts et à demander le remboursement des billets dans le but de se procurer au moins une réserve de métal pour le moment où la banque fermerait ses guichets. On comprit alors la nécessité de suspendre momentanément l'acte de 1844, et la panique se calma immédiatement, sans qu'on ait eu besoin d'user de la faculté de dépasser la limite d'émission.

En 1857, les mêmes phénomènes se produisirent, les dépenses occasionnées par la guerre de Crimée, auxquelles vinrent s'ajouter les embarras causés par une disette, déterminèrent une nouvelle crise, et la Banque, pour défendre son encaisse, dut élever le taux de l'escompte à 8 et à 10 %. La situation fut encore compliquée par le contre-coup des sinistres qui se succédaient aux États-Unis, la chute de la Western bank d'Ecosse, et de la banque de Glasgow. Le 21 novembre, la somme des banknotes en circulation s'éleva à 21,554,000 l. st., atteignant ainsi la limite fixée par l'acte de 1844. En présence de la nécessité où se trouvait la banque de fermer ses guichets, on l'autorisa à dépasser de 900,000 livres la limite d'émission, et le

calme se rétablit. L'année 1866 vint apporter une confirmation nouvelle des inconvénients de l'acte de 1844; une crise fut occasionnée par la chute de la Banque Overend Gurney dont les engagements s'élevaient à des centaines de millions. La banque d'Angleterre fit des avances aux maisons menacées d'être entraînées dans cette faillite, et comme sa limite d'émission était sur le point d'être atteinte, le public prit peur et se présenta en masse aux guichets de la banque; il fallut encore suspendre l'acte de 1844, et, comme en 1846, cette simple suspension calma la panique sans qu'on fût obligé de dépasser la limite d'émission. En 1890, des troubles analogues se seraient peut-être encore produits au moment de la faillite de la maison Baring, si la Banque de France n'avait avancé 75 millions à la Banque d'Angleterre.

Il nous semble qu'après ces expériences tant de fois renouvelées l'acte de 1844 est jugé et condamné en tant du moins qu'il limite l'émission des billets. M. Clément Juglar l'a fort bien défini : « un frein au repos dont le moindre mouvement menace de faire tout éclater (1). » Mais toute la partie de l'acte qui tend à limiter le nombre des banques d'émission mérite d'être approuvée sans réserve, c'était la mesure la plus douce et la plus habile qu'on pouvait employer pour

(1) On a bien des fois protesté contre l'acte de 1844, et essayé de lui substituer les combinaisons les plus variées. M. V. Gillet a proposé d'émettre des billets garantis par des titres consolidés de fonds d'Etat anglais; c'est une nouvelle application du système des Etats-Unis que nous avons critiqué p. 424. M. Th.-B. Moxon voudrait, par imitation du système allemand, fixer une limite d'émission au delà de laquelle les billets seraient frappés d'un impôt très élevé; cette combinaison serait certainement préférable à celle de l'acte de 1844. Mais nous croyons qu'avec une banque dont la sagesse est aussi éprouvée que celle de la Banque d'Angleterre, il serait préférable de ne fixer aucune limite et de s'en rapporter à sa prudence.

réaliser l'unité d'une banque d'émission, sans léser les droits acquis et sans troubler les habitudes du commerce. On peut même ajouter que les inconvénients de la limitation si étroite de l'émission tendent à disparaître ou du moins à diminuer sous l'influence de l'amoindrissement constant de la circulation fiduciaire par rapport à l'encaisse de la banque; cette circulation, au 10 mai 1894, était de 25.342.485 l. st., tandis que l'encaisse s'élevait à 32.790.155 l. st.

Cet amoindrissement s'explique par une transformation profonde du rôle économique de la Banque d'Angleterre, transformation qui commence à se faire sentir dans d'autres pays et notamment à la Banque de France. La Banque d'Angleterre était autrefois une maison de prêt; elle tend de plus en plus à devenir une maison de caisse pour l'Etat et le public; elle ne reçoit plus guère que des effets à courte échéance et pour les encaisser, de sorte que les billets qu'elle émet contre ces effets circulent pendant très peu de temps à découvert. En outre les billets à vue et au porteur deviennent de moins en moins nécessaires, parce qu'on leur substitue le chèque et les paiements par compensation. C'est ainsi que le « Clearing house » de Londres a compensé pour plus de 200 milliards en 1892. Voilà comment toutes les opérations de la Banque d'Angleterre peuvent se faire avec un milliard de billets, tandis qu'en France nous en avons besoin de quatre. On peut dire qu'à cet égard la Banque d'Angleterre tient la tête du mouvement de transformation qui se produit dans le rôle des banques d'émission au point de vue économique (1) .

(1) Ce n'est point dans l'intention d'adresser un reproche à la Banque de France que nous faisons cette constatation, car nous verrons plus

Et cependant cette banque vit encore sous l'empire de la vieille charte qu'elle reçut le 1^{er} avril 1694; elle n'a rien changé dans ses règles d'escompte, elle reçoit toujours comme à cette époque les effets à échéance maximum de 25 jours et revêtus de deux signatures: elle continue à ne servir aucun intérêt à ses déposants, ce qui lui permet de conserver ses dépôts dans ses caisses pour les rendre à la première demande (1). C'est un exemple bien digne d'être mis sous les yeux de ceux qui parlent avec dédain de l'organisation *antédiluvienne* de la Banque de France et qui n'ont d'autre objection à faire valoir contre ses statuts que d'avoir été rédigés en 1806. Ce qui est encore plus remarquable c'est que la Banque d'Angleterre a su conserver son indépendance vis-à-vis de l'Etat, et échapper aux tendances qui se manifestent dans plusieurs nations européennes et notamment en France. Comme en 1694 l'assemblée générale des actionnaires nomme ses directeurs et ses administrateurs, et ce sont ceux-ci qui à leur tour choisissent le gouverneur et les sous-gouverneurs, et si la banque remplit les fonctions de caissière du gouvernement, se charge du service de la rente, c'est moyennant une juste rémunération, et sans détriment pour sa liberté.

loin qu'on peut trouver en France les mêmes facilités qu'à Londres pour les paiements par compensation. La différence entre les deux banques provient principalement de la différence des milieux, et la supériorité du Claering house de Londres s'explique surtout par la longue habitude qu'ont les Anglais de l'usage du crédit.

(1) Cette mesure de prudence s'impose tout particulièrement pour la Banque d'Angleterre qui est le centre du marché monétaire européen, et qui reçoit d'énormes dépôts faits par les gouvernements étrangers. Voir p. 422.

N° 2. — *Les Banques provinciales.*

Nous avons vu qu'à côté de la Banque d'Angleterre, il y avait dans les provinces deux autres catégories de banques, les banques privées et les banques par actions, dont nous avons été amené à parler déjà à l'occasion de la Banque d'Angleterre ; il nous reste à compléter leur histoire par quelques indications.

Les banques privées, qui apparurent les premières et qui sont presque contemporaines de la Banque d'Angleterre, furent surtout nombreuses au XVIII^e siècle ; mais leur nombre commença à décroître après les crises de 1797. Bien que les renseignements que nous possédons sur elles soient assez succincts, on pense que plusieurs succombèrent à cette époque. En tout cas un grand nombre fusionnèrent entre elles ou renoncèrent volontairement à leur droit d'émission, ce qui montre qu'elles avaient parfaitement senti la nature du danger des crises commerciales dans lesquelles les petites banques d'émission sont presque fatalement destinées à sombrer. A l'époque à laquelle nous nous plaçons ces banques privées jouissaient d'une liberté absolue pour l'émission de leurs billets ; mais l'existence même du privilège de la Banque d'Angleterre constituait pour elles une grande menace qui ne tarda pas à se réaliser sous la forme d'une loi de 1708 interdisant l'émission à toute banque privée de plus de 6 associés. C'était une mesure malheureuse, et le gouvernement avait fait preuve dans cette circonstance de moins de sagesse que les banques elles-mêmes ; celles-ci avaient fusionné pour augmenter leur force de résistance aux crises, et la loi venait

retirer l'émission à celles qui eussent précisément été capables de lui assurer la plus grande sécurité. Les effets néfastes de cette législation se firent principalement sentir en 1825 et en 1826, années pendant lesquelles de nombreuses banques privées tombèrent en faillite. On reconnut l'erreur et la loi de 1708 fut rapportée en 1826 par une loi qui permettait aux banques privées d'émettre des billets quel que fût le nombre de leurs associés, mais maintenant le chiffre maximum de 6 associés pour Londres et les 65 milles autour de Londres.

La loi de 1826 créait en même temps une nouvelle catégorie de banques d'émission, les banques par action ou joint stock Banks, caractérisées par la responsabilité solidaire et illimitée de tous les actionnaires ; mais ces banques ne pouvaient se fonder ni à Londres, ni dans les 65 milles autour de Londres. On avait cru par ces mesures, et particulièrement par l'extension de la responsabilité, remédier à la faiblesse qu'avaient manifestée les banques privées ; la crise de 1836 fit bien voir qu'on s'était trompé : les banques trop nombreuses et trop peu importantes furent impuissantes : 29 banques locales furent contraintes de suspendre leurs paiements. C'est alors qu'on eut recours, mais d'une façon un peu empirique et sans en comprendre toute la portée, au véritable remède qui était la limitation du nombre des banques d'émission édictée par l'acte de 1844. Aux partisans de la liberté des banques qui ont critiqué l'application à l'Angleterre de cet acte de 1844, il suffit d'opposer les chiffres suivants : de 1809 à 1814, on a compté 91 faillites de banques provinciales, de 1815-1820, 87 ; de 1821 à 1826, 97 ; de 1827 à 1830, 28 ; de 1839 à 1843, 29.

Depuis l'acte de 1844, le nombre des banques provinciales a sensiblement diminué. Après s'être élevé jusqu'à 950, il descendit, en 1844, à 279, à 143, en 1887 (99 banques privées et 40 par actions), à 110, en 1895, et on n'a plus eu à signaler des désastres aussi retentissants que ceux qui s'étaient produits avant l'acte de Robert Peel.

§ II. — *Les banques d'Irlande*

La première banque d'émission apparut en Irlande, en 1783, et fut fondée sous le nom de *Banque d'Irlande* ; elle n'eut point le monopole absolu de l'émission ; elle fut seulement protégée contre la concurrence des banques de plus de six associés, auxquelles il fut interdit de faire circuler des billets au porteur. Cette mesure, identique à celle qu'on avait adoptée en Angleterre, produisit, en Irlande, comme en Angleterre, les effets les plus désastreux ; toutes les petites banques succombèrent, en foule, dans les crises, et en 1820 notamment, sur cinquante établissements en activité, quatre seulement purent faire face à leurs engagements.

En 1821, la charte de la Banque d'Irlande fut renouvelée, mais en dehors de Dublin et d'un rayon de 50 milles autour de Dublin, les banques purent émettre des billets, quel que fût le nombre de leurs associés ; en même temps on autorisait la création de banques par actions. Ces banques furent bientôt au nombre de 7. Elles étaient réduites à six au moment où l'acte de 1845, simple extension de l'acte de 1844 appliqué à l'Angleterre, fut inauguré en Irlande.

Comme en Angleterre, aucune banque nouvelle ne pouvait se fonder sans autorisation de la loi, et l'émission était limitée. En 1887, ces six banques avaient 353 succursales, la faculté totale d'émission à découvert ne devait pas dépasser 6,354,494 livres.

§ III. — *Les Banques d'Italie* (1).

L'Italie est un des rares pays qui aient eu pendant le moyen âge des banques prospères ; celles de Naples et de Venise ont joui à cette époque d'une véritable célébrité, mais sous l'influence des troubles politiques, elle n'ont pas tardé à disparaître : la banque de Naples seule a survécu.

Il faut remonter ensuite jusqu'à 1844 pour trouver en Italie une banque importante : la banque de Gènes ; puis celle de Turin fondée en 1847. Mais à peine la banque de Gènes était-elle établie qu'en 1848 l'État eut recours à elle, et lui emprunta 20 millions à 2 0/0 avec garanties hypothécaires ; il l'autorisait en même temps à élever sa circulation fiduciaire de 20 millions, et établissait le cours forcé. Celui-ci cessa en 1849 après le remboursement de la dette de l'État. A cette même date la banque de Gènes fusionne avec celle de Turin, sous le nom de *Banque nationale Sarde*, puis de *Banque nationale d'Italie*, qui commença ses opérations le 1^{er} janvier 1850. Son capital, d'abord fixé à huit millions de lires, fut successivement porté à 32 millions

(1) *Dictionnaire d'économie politique* ; — *Dictionnaire des finances* ; — *Grande Encyclopédie* ; — *Monde économique*, août 1893 ; — *Journal des Economistes*, janvier 1889, p. 207, article de M. Fournier de Flaix ; — Courcelle-Seneuil, *Opérations de banque*, 7^e édition, p. 397-406.

puis à 40. Le 1^{er} janvier 1859 elle reçoit le privilège de faire circuler des billets à vue et au porteur dans toute l'Italie, en échange des services rendus à l'État auquel elle avance 30 millions pour faire la guerre à l'Autriche ; ces avances provoquèrent même l'établissement du cours forcé qui fut d'ailleurs bientôt supprimé et le capital de la banque fut élevé à 100 millions (29 juin 1865), puis plus tard à 200 millions (19 avril 1872). Elle avait en outre, dès 1860, fondé des succursales à Bergame, Brescia, Côme, Modène, Ancône et Pérouse, et absorbé les banques de Bologne et de Parme.

A côté de la Banque nationale Italienne dont la circulation s'étendait à toute l'Italie, il y avait des banques locales autorisées fondées par les États italiens avant la constitution de l'unité, et qui survécurent aux transformations politiques, c'était la banque de Naples, la Banque de Toscane, la Banque romaine, la Banque de Sicile, la Banque de Toscane de crédit pour le commerce et l'industrie. Elles avaient une circulation fiduciaire limitée à leurs provinces, et d'après la loi du 30 avril 1874 elles pouvaient faire une émission triple de leur capital ; la loi du 12 août 1883 leur permit d'avoir une circulation atteignant les $\frac{17}{5}$ du capital social. Enfin il faut encore mentionner, à côté de ces banques, des banques agricoles qui avaient elles aussi le droit d'émettre des billets, et qui, malgré leur titre, faisaient la plupart de leurs opérations avec le commerce et l'industrie.

Les efforts faits par l'Italie pour réaliser son unité avaient occasionné des dépenses considérables pour lesquelles la Banque Nationale avait fourni des fonds, ce qui provoqua de nouveau l'établissement du cours

forcé (1866) et une élévation de la circulation fiduciaire qui atteignit bientôt 1 milliard 180 millions, dont 840 millions avancés à l'Etat. On craignit, avec raison, que le crédit de la banque ne fût atteint par des engagements aussi lourds, et en 1874 (20 avril), le gouvernement fonda une sorte de syndicat composé de cinq banques qui faisaient l'émission concurremment avec la Banque italienne; on l'appela le *Consorzio*. Il s'engageait à supporter les risques des avances faites au trésor, et à lui fournir, en outre, la somme de 1 milliard suivant les besoins. En échange le *Consorzio* recevait le privilège de l'émission des billets dans toute l'Italie. Il retira tous les billets émis par la Banque italienne, et les remplaça par les siens qui, comme les premiers d'ailleurs, avaient cours forcé. En 1881, le ministre Magliani parvint à faire décréter la cessation du cours forcé qui disparut complètement en 1884 et en même temps fut supprimé le *Consorzio*. Les avances que l'Etat lui avait demandées ne s'élevaient élevées qu'à 940 millions. 600 furent remboursés au moyen d'un emprunt en espèces, et 340 millions de billets du *Consorzio* furent retirés au moment de sa dissolution et remplacés par des billets émis directement par l'Etat.

Si l'on veut tenir compte du chiffre des succursales et de celui des banques agricoles, il y a environ en Italie 175 places bancables. L'administration de la Banque italienne est confiée à un conseil supérieur de régence dont le président et le vice-président sont nommés par le roi. En 1860, elle avait une circulation fiduciaire de 62.419.000 liras, qui en 1865 était de 109.237.000, en 1870, de 381.136.000, en 1875 de 336.449.000.

Voici d'autre part l'ensemble de la circulation fiduciaire pour toute l'Italie :

1881	1.676 millions de francs	
1882	1.672	—
1884	1.410	—
1885	1.441	—
1886	1.479	—
1887	1.471	—
1888	1.421	—
1889	1.458	—
1890	1.468	—
1891	1.464	—

De nombreux projets de réforme des banques d'émission ont été présentés sans pouvoir aboutir, l'un, déposé le 19 novembre 1887 par le ministère Magliani, consistait à supprimer tous les privilèges d'émission, toute limitation du nombre des banques (1) et à établir par conséquent le régime des banques réglementées en nombre illimité; ce projet a été rejeté. Un autre a été présenté en 1893 (2) ayant pour but de diminuer le nombre des banques d'émission en réunissant à la *Banque d'Italie*, la *Banque de Toscane*, et la *Banque de Toscane de crédit*. Ce projet a été voté le 10 août 1893. Il n'y a donc plus en Italie que trois grandes banques d'émission : la Banque nationale d'Italie, la Banque de Naples et la Banque de Sicile qui ont reçu pour 20 ans le privilège d'émettre des billets; la limite d'émission est fixée à 864 millions.

(1) Avant ce projet le nombre des banques d'émission n'était point en droit limité par la loi puisque les banques agricoles pouvaient émettre des billets, mais le privilège accordé au Consorzio d'avoir une circulation s'étendant à toute l'Italie lui donnait en fait la suprématie.

(2) *Monde économique*, 1893.

Il est regrettable que l'Italie, en même temps qu'elle tendait à réaliser l'unité de banque d'émission, n'ait pas assuré à ses banques une plus grande indépendance vis-à-vis de l'Etat. Elles ont été étroitement mêlées aux événements politiques de ces dernières années et ont fait des avances considérables dont le chiffre même est difficile à connaître, et qui n'ont aucun caractère commercial. Aussi les billets sont-ils dépréciés et les banques vivent sous le régime du cours forcé de fait. « Il résulte, dit M. Liesse (1), de ces arrangements multiples et obscurs, de ces lois, décrets, « et règlements qui entassent inconvénients sur in- « convénients, que l'on ne peut aujourd'hui indi- « quer, même approximativement, la circulation de « l'Etat et celle des banques, pas plus que la situation « réelle de ces dernières. Mais ce que tout le monde « sait c'est que l'agio règne en Italie avec un papier « inconvertible à cours forcé de fait. La monnaie « d'or a fui ce pays inhospitalier et y fait naturellement « prime (2). Le manque de monnaie divisionnaire « même, a amené l'Italie à retirer des pièces division- « naires d'argent en circulation en France, en Bel- « gique, en Suisse, en Algérie et colonies françaises. « L'opération s'est faite vers le milieu de 1894. Ces « monnaies ne devaient pas être de nouveau émises « dans la Péninsule pour éviter une nouvelle émigra- « tion. Le gouvernement italien devait les conserver « et émettre en contre partie des billets de petites cou- « pures. Ce retrait, qui a été coûteux pour l'Italie, avait « été effectué déjà en 1878 et en 1893.

(1) Courcelle-Seneuil, *Opérations de banque*, 7^e édition parue, par M. André Liesse, p. 406.

(2) Voir page 121.

§ IV. — *La Banque d'Espagne* (1).

Elle a été fondée en 1829 sous le nom de *Banque de Saint-Charles*. Elle prit ensuite le nom de *Banque de Saint-Ferdinand*, et enfin en 1856 (8 janvier), date de sa réorganisation, celui de *Banque d'Espagne* qu'elle porte encore aujourd'hui.

Cette loi de 1856, s'inspirant de la maxime de Thiers que la concurrence des banques d'émission ne peut avoir pour conséquence que leur ruine, décidait que chaque place de commerce n'aurait jamais plus d'une banque d'émission; elle accordait à la Banque d'Espagne le monopole de l'émission pour la ville de Madrid, lui permettait de fonder des succursales dans toutes les places de commerce qui n'avaient pas d'autre banque de circulation, mais à la condition de prévenir trois mois à l'avance les intéressés qui eussent pu prendre l'initiative de la création d'une banque; enfin, la loi réservait au gouvernement la nomination du gouverneur de la banque et des commissaires de surveillance. En 1863, la banque avait créé deux succursales, l'une à Valence, l'autre à Alicante : elle avait une circulation de 208.380.901 réaux.

En 1874, le privilège de la Banque d'Espagne, qui avait été concédé pour 30 ans, fut renouvelé pour la même période, et étendu à toute l'Espagne; aucune nouvelle banque d'émission ne pouvait plus se fonder dans ce pays; et le capital de la Banque d'Espagne

(1) *Dictionnaire d'économie politique*; — Courcelle-Seneuil, *Opérations de banque*, 7^e édition; — Bousquet, *la Banque de France*, p. 55.

fut porté à 100 millions de réaux. Mais l'Etat n'avait accordé tant de faveur à la Banque que dans l'intention de recourir à son crédit ; elle ne céda que trop docilement aux demandes d'avances qui lui furent adressées et se livra à des émissions qui, sans être exagérées quant à leur chiffre, étaient inopportunes parce qu'elles avaient pour but de satisfaire les besoins de l'État et non ceux du public. En 1883, la circulation atteignit 740 millions.

Le privilège de la banque a été renouvelé en juillet 1891, pour 30 années encore ; la loi décide que le rapport de la circulation à l'encaisse devra être du tiers, sans que l'émission puisse dépasser 10 fois le capital. La banque escompte à 90 jours les effets signés de deux personnes notoirement solvables, et peut recevoir du papier à 125 jours, à la condition qu'il porte trois signatures. Malgré toutes ces réglementations, nous avons vu que le billet de la Banque d'Espagne, perd en moyenne 20 % de sa valeur, et nous verrons que cette dépréciation va de pair avec les avances sans cesse grandissantes faites à l'Etat (1).

§ V. — *Les Banques d'Allemagne* (2).

Il y a peu de pays en Europe, où la tendance à l'unité de banque d'émission se soit manifestée avec autant de force qu'en Allemagne. Elle n'est d'ailleurs qu'une

(1) Voir p. 424, 422, etc.

(2) Noël, *les Banques d'émission en Europe*, p. 86 ; — Courcelle-Seneuil, *Opérations de Banque*, 7^e édition, p. 440-449 ; — *Dictionnaire des Finances* ; — *Dictionnaire d'économie politique* ; — Bousquet, *la Banque de France* ; — Leroy-Beaulieu, *Traité d'économie politique*, t. III, p. 629-638.

conséquence de cet effort en faveur de l'unification des Etats allemands, à la réalisation de laquelle M. de Bismarck a consacré sa vie. La loi de 1875, qui fait triompher cette idée en matière de banque, n'a point supprimé sans doute directement et immédiatement les banques privilégiées des Etats confédérés, mais elle leur a porté un coup mortel qui devait être fatal à la plupart d'entre elles.

Avant 1875, la plus importante de ces banques d'émission était la Banque de Prusse. Elle avait été fondée le 17 juin 1855, au capital de 1 million de thalers fourni par l'Etat. C'était donc une banque d'Etat dans toute la force du terme (1). Mais son capital devenait insuffisant à cause des progrès du commerce et de l'industrie qui avaient pour conséquence des demandes d'escompte chaque jour plus nombreuses; on l'augmenta de 10 millions de thalers souscrits, par des actionnaires qui n'eurent d'ailleurs que des droits de surveillance très restreints. Toute la direction de la banque était, en effet, nommée par le roi, et sous la dépendance des ministres; d'ailleurs le pouvoir se réservait le droit de racheter le capital dans un certain délai.

Néanmoins il faut reconnaître que l'Etat Prussien fut assez sage pour ne pas imposer à la banque des charges exagérées, de sorte qu'elle put se développer rapidement. En 1867, elle avait déjà 143 comptoirs, 158 en 1870, 167 en 1875. D'autre part, les progrès

(1) L'histoire de cette banque appartiendrait donc à ce titre au chapitre de la Banque d'Etat; mais outre qu'elle n'a pas tardé à s'adjoindre des actionnaires, l'étude de cette banque s'impose ici comme un préliminaire obligé de celle de la banque actuelle qui est une banque privée, au moins en théorie.

de son encaisse et de sa circulation avaient été constants. De 1860 à 1874, son encaisse s'était élevée de 69,478,000 thalers à 228,801,000, et la circulation de 81,394,000 à 277,467,000.

En 1866 la victoire de Sadowa, qui donnait à la Prusse la prépondérance sur tous les autres Etats allemands, vint ouvrir à la Banque de Prusse des horizons nouveaux ; on pouvait déjà entrevoir pour elle les promesses d'un brillant avenir dans l'art. 4 de la constitution fédérale *qui réservait au pouvoir fédéral, en réalité à la Prusse, l'organisation des banques d'émission.*

A côté de la Banque de Prusse, il y avait dans les Etats 32 banques d'émission dont les unes avaient un privilège de durée indéfinie, les autres pour un temps limité. Elles étaient toutes dans une dépendance plus ou moins grande vis-à-vis des Etats, mais leur capital était versé par des actionnaires. En 1870, leur circulation était de 263.574.000 thalers. La loi du 27 mai de la même année leur porta une première atteinte en décidant qu'aucune nouvelle banque ne pourrait être autorisée sans une loi émanant du pouvoir fédéral ; pour la première fois les Etats allemands se trouvaient atteints dans leur autonomie en matière d'émission. Un autre article de la loi était encore plus menaçant : il décidait que les privilèges accordés à l'une quelconque de ces banques cesseraient par la seule volonté du pouvoir fédéral sous l'unique condition de prévenir un an à l'avance les banques dont on voudrait supprimer le privilège. En même temps la loi déterminait une limite fixe à l'émission des billets qui ne pourrait jamais être dépassée, contrairement à la loi de 1856 qui établissait simplement la proportion de 1/3 entre l'encaisse et la circulation.

Toutes ces mesures préparatoires annonçaient le coup fatal qui fut frappé en 1875. Une loi du 14 mars décidait que la Banque de Prusse cessait ses opérations et transférait tous ses droits à la Banque de l'Empire (Reichsbank). C'était au fond un simple changement de nom pour la Banque de Prusse, avec une extension considérable du champ de ses opérations qui comprenait maintenant toute l'étendue du territoire de l'Empire. Le capital, qui appartenait à des actionnaires et non plus à l'Etat, était fixé à 120 millions de marks. Ce n'était donc pas une banque d'Etat au sens rigoureux du mot, mais elle n'en différait que par la présence d'un contrôle presque purement nominal exercé par des actionnaires munis de pouvoirs illusoires. En effet la surveillance de la Banque est confiée à un conseil de curateurs nommés par l'empereur et le conseil fédéral, présidé par le chancelier de l'Empire; la direction comprend un président et quatre membres nommés également par l'empereur et le conseil fédéral, comme les membres du conseil des curateurs; les employés subalternes eux-mêmes sont des fonctionnaires d'Etat et dont le traitement rentre dans le budget de l'Empire. L'assemblée générale des actionnaires, qui se compose des 200 plus forts, n'a d'autre droit que celui d'élire une commission composée de 25 membres qui siège en permanence et contrôle les opérations de la Banque.

La Banque escompte des effets à 3 signatures et à échéance maximum de 3 mois; elle reçoit des dépôts dont elle ne paie l'intérêt que pour un chiffre ne dépassant pas le capital. Elle avait 206 comptoirs en 1876, en 1886, 227 et actuellement elle en possède 230. Sa circulation à découvert est limitée à 385 millions de

marks (481 millions de francs) et lorsqu'elle dépasse ce chiffre la loi la frappe d'un impôt de 5 0/0. En 1860 elle était de 320 millions de francs, de 400 en 1865, 610 en 1870, 950 en 1875, 920 en 1880, 1070 en 1887, et 1360 en 1895.

La Banque fait gratuitement, pour le compte de l'État, certains paiements, et, d'une façon générale, administre gratuitement également la comptabilité de l'empire; enfin, en échange de l'exemption de taxes qui frappent les revenus et les autres industries, elle fournit à l'Etat une part dans ses bénéfices, qui en représente à peu près moitié au delà de 8 % de dividendes accordées aux actionnaires. Enfin ajoutons que de 10 en 10 ans, à partir du 1^{er} janvier 1891, l'Etat peut retirer à la Banque son privilège ou racheter ses actions.

A mesure que grandissait l'importance de la Banque de l'empire, celle des autres banques diminuait. La loi de 1875 avait décidé que toute banque qui voudrait faire circuler ses billets en dehors de l'Etat qui l'avait constitué, devrait n'accomplir que les opérations permises à la Banque de l'empire, maintenir dans ses caisses du numéraire représentant au moins 1/3 des billets en circulation, et se constituer un fonds de réserve égal au quart du capital; aucune nouvelle banque ne pouvait se fonder et le gouvernement se réservait la faculté de dénoncer, de 10 en 10 ans, le privilège des anciennes; enfin le pouvoir d'émission de celles qui cessaient leurs opérations était transféré à la Reichsbank. Les dispositions de la loi de 1875 furent appliquées avec la dernière rigueur et même dépassées; en effet cette loi semblait bien réserver la faculté pour les banques des Etats particuliers

de faire circuler leurs billets à l'intérieur de chaque Etat, sans se soumettre à la nouvelle législation ; mais le gouvernement employa les moyens les plus violents pour leur enlever cette dernière prérogative, à tel point qu'il souleva par son attitude des protestations universelles.

Le résultat ne se fit pas attendre : 32 banques faisaient l'émission des billets en 1875 : 17 y renoncèrent presque immédiatement ; et les 15 qui continuèrent n'avaient qu'un capital de 148 millions de marks. Actuellement il n'y en a plus que 7 et le pouvoir d'émission de la Reichsbank est arrivé en 1894 à 293.400.000 marks.

L'Allemagne marche donc à grands pas vers l'unité de banque d'émission ; mais sa banque principale est trop intimement liée à l'Etat ; jusqu'ici les inconvénients pratiques de cette organisation ne se sont point fait sentir, néanmoins ils se révéleraient dans toute leur force, le jour où le crédit de l'Etat se trouverait compromis par des troubles intérieurs, politiques ou économiques, ou encore par une guerre avec l'étranger. Sans doute ils seraient atténués par la présence des actionnaires, mais, comme le dit fort bien M. Leroy-Baulieu, « c'est une grande responsabilité que prend
« l'Etat de s'arroger le droit d'accepter ou de refuser
« du papier de commerce, de déterminer les titres
« sur lesquels la Reichsbank prêtera ; c'est en même
« temps un moyen de pression indu dans les élec-
« tions. Toutes les objections que l'on doit élever
« contre l'extension au delà du nécessaire ou de l'in-
« contestablement utile, des attributions de l'Etat, se
« dressent avec force dans le cas dont il s'agit. Alors
« même que la Banque de l'empire s'acquitterait très

« convenablement de sa tâche technique, les inconvénients généraux, sociaux et politiques de cette institution n'en demeureront pas moindres (1). »

SECTION II

Étude théorique

L'examen théorique de ce système ne nous retiendra pas longtemps, car nous avons vu déjà, par l'histoire des banques qui y sont soumises, qu'il est surtout un procédé pratique permettant d'arriver progressivement à l'unité de banque ; il en est ainsi, en Angleterre, en Italie, en Allemagne et en Espagne. Néanmoins certains économistes ont pensé que le système avait en lui-même une valeur propre, non seulement comme régime de transition, mais encore comme régime définitif qu'ils jugent supérieur à celui de la banque unique. Nous devons donc discuter leurs arguments, d'autant mieux que si le système des banques réglementées, en nombre limité, n'est point le meilleur que l'on puisse concevoir au point de vue purement théorique, il peut trouver dans les circonstances une supériorité incontestable sur tous les autres.

En faveur de ce système, on dit qu'une banque unique, si puissante soit-elle, ne peut suffire aux besoins du commerce et de l'industrie dans un grand pays comme la France, et on pense concilier les avantages de tous les systèmes en confiant l'émission des billets à un petit nombre de banques. — « Ce qui

(1) *Traité d'économie politique*, t. III, p. 638 et 639.

« est certain, dit M. Léonce de Lavergne, c'est qu'une
« Banque unique peut difficilement suffire, dans un
« pays de 54 millions d'hectares et de 37 millions
« d'habitants, à une œuvre aussi immense, aussi
« compliquée, avec le progrès croissant des affaires,
« que l'entreprise générale des escomptes, des émis-
« sions et des comptes courants sur toute la surface
« du territoire. Or bien qu'illimitée en droit, l'émis-
« sion de la Banque de France a évidemment dépassé
« et même atteint son maximum, tant que ses condi-
« tions d'existence n'auront pas changé (1). » — On
voit que M. de Lavergne raisonnait exactement comme
si la Banque de France avait eu le monopole, non
seulement de l'émission des billets, mais encore de
toutes les autres opérations de banque. Or, cela est
manifestement inexact : la concurrence que subit ac-
tuellement la Banque de France, de la part de nos
cinq grandes sociétés de crédit, le fait bien voir. La
vérité est qu'il s'établit entre les banques d'émission
et les banques de dépôt une véritable division du tra-
vail et une différenciation de fonctions de plus en plus
marquée. Une banque d'émission scientifiquement
organisée doit avoir pour but unique, principal tout
au moins, d'émettre des billets, les autres opérations
qu'elle accomplit accessoirement ne servant qu'à lui
procurer des occasions favorables de lancer ses billets
dans la circulation. Elle reçoit des dépôts, mais elle
les garde le plus souvent improductifs dans ses caisses,
et ils constituent ainsi un supplément de garantie de
ses billets ; elle fait l'escompte, mais pour lui per-

(1) Léonce de Lavergne, *la Banque de France et les banques dé-
partementales*, *Revue des Deux-Mondes*, du 15 avril 1864, p. 851.

mettre de faire pénétrer ses billets dans le public suivant les besoins, surtout pour lui donner le moyen de défendre son encaisse par l'élévation du taux de l'escompte. Elle fait des avances sur titres, parce que ces avances sont encore un autre procédé d'émettre des billets. Mais toutes ces opérations qu'elle accomplit accessoirement, d'autres banques les accomplissent principalement, suppléant ainsi à l'insuffisance de la banque d'émission. La nécessité d'avoir des banques d'émission multiples ne pourrait donc se justifier qu'en démontrant l'impuissance d'une banque unique à émettre assez de billets ; et M. de Lavergne croyait la démonstration faite quand il affirmait, en 1864, que la Banque de France avait atteint son maximum d'émission. Mais les faits se sont chargés de réfuter d'une façon éclatante cette affirmation hasardée, car, en 1864, la circulation de la Banque de France ne dépassait pas huit cents millions et aujourd'hui elle atteint presque 4 milliards (1). Peut-on dire que ce qui n'était pas encore vrai en 1864 l'est en 1896, que la Banque de France est arrivée au faite de la puissance qu'une banque unique est capable d'atteindre, et qu'en présence des besoins, sans cesse grandissants du public, un jour viendra où elle sera au-dessous de sa tâche ? Nous ne le croyons pas, car, outre qu'il est impossible de savoir jusqu'où peut aller la puissance d'émission d'une banque comme la nôtre, il n'est pas douteux qu'une transformation profonde se produit dans l'usage des titres de crédit : le billet de banque, qui a été pendant longtemps le procédé de paiement le plus économique et le plus rapide, tend à

(1) Le 24 décembre 1895, elle atteignait le chiffre de 3,484,934,925.

passer au second plan pour laisser la place aux chèques et aux paiements par compensation ; nous avons vu quelles sommes énormes le clearing house de Londres compense chaque année, et les habitudes anglaises commencent à pénétrer en France, comme le montre le chiffre, sans cesse amoindri, de l'émission à découvert de la Banque de France. On peut donc affirmer que les besoins du public en matière de billets de banque tendent à diminuer rapidement, et que la Banque de France a prouvé péremptoirement qu'une banque unique peut réussir à les satisfaire quand ils sont à leur maximum, même dans un grand pays comme le nôtre.

On a fait valoir encore, en faveur des banques multiples en nombre limité, la facilité plus grande avec laquelle elles pourraient se prêter aux besoins du commerce. On a dit qu'actuellement en France, le taux de l'escompte est uniforme sur tous les marchés, et que la moindre variation sur celui de Paris entraîne à Bordeaux ou à Marseille des variations correspondantes purement artificielles et nullement justifiées par les besoins. S'il y avait dans les plus grandes villes de France des banques d'émission indépendantes, elles pourraient élever ou abaisser le taux de l'escompte suivant l'influence sur chaque marché de la loi de l'offre et de la demande. Cet argument a pu avoir quelque valeur à une époque où les marchés étaient très isolés les uns des autres, mais aujourd'hui, leur solidarité est si grande qu'ils sont soumis aux mêmes oscillations, aussi bien dans des pays qui n'ont qu'une seule banque que dans les pays à banques multiples, et que ces oscillations se transmettent très rapidement d'une nation à l'autre : c'est ainsi que les prin-

principales crises commerciales qui se sont produites depuis 30 ans ont frappé successivement tous les pays de l'Europe, et se sont transportées jusqu'aux Etats-Unis (1).

La multiplicité des banques en nombre limité n'assurerait donc plus au public aucun avantage au point de vue du taux de l'escompte; lui procurerait-elle du moins, comme on l'a soutenu, une plus grande sécurité résultant de la division des risques? Il en serait peut-être ainsi, si, sur un immense territoire comme celui des Etats-Unis, on établissait un nombre très restreint de grandes banques d'émission, car chacune d'elles aurait assez d'importance pour résister aux crises, et, si, par un hasard malheureux, l'une venait à succomber, les autres lui survivraient probablement. Mais l'avantage en tous cas serait très faible, car une banque unique bien dirigée, comme la Banque de France, présente au porteur de billets des garanties de sécurité largement suffisantes. D'autre part, si la division du droit d'émission que l'on préconise n'était point maintenue dans des limites très étroites, elle pourrait au contraire augmenter les risques en diminuant la force de résistance de la Banque (2).

Ainsi en se plaçant au point de vue purement théorique, l'unité de banque d'émission n'est nullement inférieure au régime de la multiplicité. Néanmoins celui-ci dans certains pays décentralisés pourrait être préférable parce qu'il changerait moins les habitudes du public et aurait ainsi sa valeur propre même comme organisation définitive; mais alors, il faudrait,

(1) Voir le livre de M. Clément-Juglar sur les crises commerciales, *passim*.

(2) Voir p. 94 et suiv.

contrairement à ce qui se passe dans les pays où il est établi à titre de transition et dans le but d'arriver progressivement à la Banque unique, établir un nombre de banques assez restreint et surtout d'importance à peu près égale ; nous avons vu en effet qu'en Allemagne et surtout en Angleterre, il y a une grande banque privilégiée qui domine toutes les autres, et qui ne leur permet point d'acquérir une extension suffisante. Aussi peut-on remarquer qu'en Angleterre, même après l'établissement de l'acte de 1844, les banques privées et les banques par actions se sont souvent trouvées dans l'embarras pendant les crises commerciales ; il en a été de même en Ecosse et en Irlande. Il n'y a guère qu'un pays où le régime des banques réglementées en nombre limité ait été organisé d'une façon durable et susceptible d'assurer une bonne circulation fiduciaire, c'est la France avant 1848. Les banques départementales étaient heureusement réparties sur le territoire, elles jouissaient d'une importance suffisante pour résister aux crises ; aussi croyons-nous qu'on a produit dans les habitudes et les usages du commerce un bouleversement tout au moins inutile en supprimant ces banques. Elles s'étaient parfaitement comportées depuis leur fondation, elles auraient pu se développer beaucoup mieux encore si on leur avait permis de sortir de leur isolement, et si on n'avait limité arbitrairement le champ de leurs opérations. Mais aujourd'hui que leur suppression est un fait accompli, que la Banque de France d'un côté, les grandes sociétés de dépôt de l'autre, sont venues combler les vides, ce serait un nouveau mal de vouloir rétablir des banques qu'on avait eu le tort de supprimer. Mais leur histoire présente un très

grand intérêt au point de vue économique, car elles constituent l'application la plus parfaite du système des banques réglementées en nombre limité ; les autres applications de ce système, qui survivent aujourd'hui, n'apparaissent que comme des mesures transitoires, témoin les banques d'Angleterre et d'Allemagne, ou sont viciées par les abus d'influence de l'Etat, témoin les banques d'Italie.

Quoi qu'il en soit, nous n'hésitons pas à considérer le régime des banques réglementées en nombre limité comme beaucoup supérieur à celui des banques en nombre illimité, même très fortement réglementées, car le principe de la limitation du nombre des banques sagement appliqué les protège contre un danger auquel elles sont par elles-mêmes impuissantes à résister : l'émiettement du droit d'émission entre un trop grand nombre de banques, et l'amointrissement de chacune d'elles qui en est la conséquence directe.

Grâce à cette limitation du nombre des banques d'émission, on peut se montrer vis-à-vis d'elles plus libéral et plus large, éviter de les soumettre à des réglementations aussi étroites que celles qu'on applique aux banques des Etats Unis, par exemple, car les directeurs d'une grande banque sont le plus souvent assez expérimentés pour qu'il soit inutile de leur interdire les opérations dangereuses. C'est en somme tout ce que nous avons à dire des réglementations accessoires telles que la limitation de l'émission, la règle des trois signatures, etc., dont nous avons étudié en détail la nature et les effets à l'occasion d'un précédent système, et qu'on applique concurremment avec la limitation du nombre des banques. Nous n'osons affirmer d'une façon absolue que leur application dans le système qui

nous occupe soit toujours inutile, c'est là avant tout une question de fait, qu'on ne peut résoudre en théorie. Néanmoins il nous semble que, vis-à-vis d'un nombre restreint de banques d'émission, dont l'habileté, la sagesse, les habitudes de prudence sont établies par une longue expérience, il peut être parfaitement inutile et même dangereux d'imposer la règle absolue des trois signatures ou de limiter l'émission. N'avons-nous pas vu la Banque d'Angleterre fonctionner avec succès depuis plus de deux siècles en escomptant les effets à deux signatures ? n'avons-nous pas vu cette même banque mise trois fois de suite à deux doigts de la suspension de paiements par la limitation excessive de son droit d'émission ? Toutes ces mesures, qui sont parfois si profondément gênantes, sont au fond fort artificielles et n'enseigneront jamais à une banque le moyen de diriger ses opérations sagement. Ce sont comme des garde-fous qui sont utiles pour protéger les imprudents ou les maladroits, mais qui ne servent à rien aux gens qui marchent droit devant eux, et ont conscience du danger.

Néanmoins parmi ces réglementations il en est une dont nous n'avons pas encore parlé, parce que nous les avons étudiées à l'occasion du système des banques multiples en nombre illimité, et que sous ce régime l'application de la mesure à laquelle nous faisons allusion est impossible : elle suppose, en effet, entre les banques une division du travail qui ne peut exister dans les pays où la faculté d'émission appartient à qui veut la prendre. Elle consiste à interdire le placement des dépôts reçus par la banque d'émission. La Banque ne peut dans ce cas fournir aucun intérêt aux déposants, mais elle conserve dans sa caisse les som-

mes qui lui sont confiées, et peut ainsi les restituer à première demande sans courir aucun risque. Cette mesure qu'on peut imposer à la banque d'émission ou lui laisser, suivant les cas, la faculté d'insérer dans ses statuts, a été adoptée en Angleterre, en Allemagne, partiellement du moins (1), et en France. Très importante pour la banque elle-même, qui évite ainsi le cumul des risques résultant de l'émission avec ceux résultant de la restitution des dépôts, elle présente encore pour le public des avantages particuliers. Sans doute il est privé de l'intérêt que d'autres banques pourraient lui fournir pour ses capitaux disponibles, mais cette privation est largement compensée par la sécurité hors pair qu'il trouve dans ce moyen purement gratuit de mettre ses capitaux à l'abri de tous les dangers. Cette ressource lui est particulièrement précieuse dans le cas d'une crise commerciale ou financière, qui provoque des retraits considérables de dépôts confiés aux banques parce qu'on redoute l'éventualité d'une suspension de paiements. C'est alors que le public apporte sans crainte ses capitaux aux banques d'émission qui, les conservant dans leurs caisses, peuvent les restituer le plus souvent sans difficulté.

Ce n'est là encore que le moindre avantage de la réglementation dont nous nous occupons ; elle peut en outre exercer sur les crises une influence modératrice ou du moins en atténuer les principaux inconvénients, car elle permet aux banques d'émission de venir en aide aux banquiers, d'escompter leurs portefeuilles, et de leur éviter la suspension de paiements en leur fournissant des ressources. Si en effet, au moment des

(1) La banque ne paie l'intérêt que jusqu'à concurrence du chiffre de son capital.

crises, on apporte aux grandes banques d'émission, telles que la Banque de France, une partie des sommes placées ailleurs, leur eucaisse se trouve augmentée d'autant ; il se produit ainsi une compensation avec toutes les pertes qu'elle subit en pareil cas ; et les banques peuvent émettre, avec moins de risques, une plus grande quantité de billets qui servent à procurer des ressources aux banquiers. C'est bien ainsi que les choses se passent dans les banques d'émission, qui ne paient aucun intérêt à leurs déposants. M. Clément Juglar a constaté qu'à la Banque de France, et à la Banque d'Angleterre, dans les quelques jours qui précèdent le commencement de la période aiguë d'une crise, alors que des embarras se font déjà sentir de tous côtés, les dépôts de ces deux banques tendent plutôt à augmenter qu'à diminuer (1). C'est que le public inquiet retire ses capitaux des banques de crédit pour les mettre en sûreté dans les caisses des banques d'émission.

La banque d'émission apparaît donc dans ces circonstances comme un dernier rempart contre les crises commerciales, comme la caisse des banquiers qui s'adressent à elles lorsqu'ils n'ont pas d'autres ressources, et que le public leur retire sa confiance. La Banque d'Angleterre, la Banque de France ont souvent joué ce rôle protecteur, et ont maintes fois escompté, dans certaines périodes difficiles, le portefeuille des autres banques ; mais si elles ont pu le faire, on voit qu'elles ont été puissamment aidées par l'usage que leur impose la loi de ne payer aucun intérêt à leurs déposants.

(1) Au contraire, aux États-Unis où les banques d'émission paient un intérêt à leurs déposants, ce phénomène ne se produit pas. — *Les crises commerciales*, p. 232.

Nous constatons à ce nouveau point de vue une supériorité de plus du régime des banques réglementées en nombre limité, et à plus forte raison de celui de la banque unique sur tous les autres systèmes. Aux Etats-Unis, en Écosse, les banques d'émission étant nombreuses et de peu d'importance chacune, aucune d'elles n'a pu jouer vis-à-vis des autres ce rôle protecteur de la Banque de France et de la Banque d'Angleterre; elles se sont au contraire entraînées mutuellement dans leur chute. C'est donc au régime des banques réglementées en nombre limité, à celui de la banque unique surtout, que revient l'honneur d'avoir fait apparaître cette nouvelle fonction sociale des banques d'émission qui consiste à assurer la sécurité de toutes les opérations de banque, en entravant les crises commerciales, ou du moins en atténuant leurs effets.





CHAPITRE IV

LA BANQUE UNIQUE

Le système de la banque unique consiste, comme son nom l'indique, à confier le monopole de l'émission des billets à une seule banque. Mais celle-ci peut être une banque d'État, c'est-à-dire dépourvue d'actionnaires (Banques de Russie et de Suède) ou une banque privée dont le capital est fourni par des actionnaires (Banques de France, d'Autriche-Hongrie, des Pays-Bas, de Belgique).

SECTION I

La Banque sans actionnaires ou Banque d'État.

Dans notre étude historique nous n'examinerons que les banques sans actionnaires ; mais les critiques que nous adresserons dans notre étude théorique au régime de la banque d'État peuvent s'appliquer dans une certaine mesure à quelques banques qui sont pourvues

d'actionnaires, mais néanmoins soumises à une ingérence exagérée des gouvernements. Nous faisons allusion à la Banque d'Allemagne, à la Banque d'Autriche-Hongrie, d'Italie, d'Espagne et généralement à toutes les banques dont le crédit n'est point nettement séparé de celui de l'État, et dont l'indépendance n'est pas suffisamment sauvegardée.

§ 1^{er}. — *Etude historique*

I. — LA BANQUE DE RUSSIE (1)

Comme la plupart des banques d'émission, la Banque de Russie fut fondée pour subvenir aux besoins de l'Etat et pour retirer de la circulation des billets dépréciés. Le tzar Alexis avait voulu faire circuler de la monnaie de cuivre à laquelle on attribuait la valeur de l'argent. Cette tentative entraîna la dépréciation de la monnaie et le drainage de l'or et de l'argent ; elle jeta dans les relations économiques un trouble si profond qu'elle occasionna une révolte suivie d'une répression sanglante.

Plus clairvoyante Catherine II comprit que de pareilles mesures ne pouvaient aboutir à aucun résultat utile ; pour se procurer les ressources dont elle avait besoin, elle fonda en 1769 deux banques qui devaient émettre des assignats remboursables à vue. Mais l'abus

(1) Bousquet, *la Banque de France*, n° 83 ; — *Dictionnaire d'économie politique*, Léon Say et Chailley-Bert, v° Banque ; — *Dictionnaire des finances*, Léon Say, v° Banque ; — Leroy-Baulieu, *Traité d'économie politique*, t. III, p. 648 ; — *Journal des économistes*, novembre 1874, Bungé, *Circulation fiduciaire des Banques de Russie* ; — Flour de Saint-Genis, p. 218.

de l'émission, qui était en 1802 de 230 millions de roubles, et s'éleva en 1817 jusqu'à 836 millions, déprécia les assignats de 20 0/0. Pour mettre un terme à cette situation un emprunt fut contracté en 1817 qui permit de rembourser 241 millions de roubles, et les autres assignats furent remplacés par des billets de crédit portant intérêt à 4 0/0 : en outre, pour limiter la dépréciation des billets on établit un rapport fixe de 3 à 5 entre le rouble papier et le rouble métal. Le cours forcé subsistait toujours ; pour le faire cesser, on créa en 1839 des caisses de dépôts dans lesquelles on recevait des roubles en métal qu'on échangeait contre des roubles en papier ; et comme ce papier était plus facilement transportable que le métal, les caisses de dépôt furent bientôt remplies ; en 1842 elles contenaient 242 millions de roubles de métal, employés en divers placements. C'est alors qu'on put, grâce à cette ressource métallique, transformer les anciens assignats et les billets de dépôt en billets de crédit remboursables à vue. Mais à ce moment éclata la guerre d'Orient, et pour subvenir aux besoins, on fit une émission considérable de billets de crédit : le fonds métallique des banques et des caisses de dépôt s'était à peine élevé de 140 à 160 millions et l'émission monta de 330 à 735 millions. Le cours forcé, conséquence fatale d'une telle exagération de l'émission, fut décrété et bientôt accompagné de la dépréciation des billets de crédit et du drainage de la monnaie métallique.

Après plusieurs tentatives infructueuses pour ramener les billets au pair, et faire reparaitre la monnaie métallique, on créa en 1860 la Banque de Russie qui devait prendre en mains la gestion de la circulation fiduciaire, et rembourser les billets émis par les ban-

ques qui l'avaient précédée. Le capital fourni par l'Etat fut porté à 20 millions de roubles. La banque fut autorisée en même temps à émettre des obligations à 5 0/0 pour se procurer les sommes nécessaires à la liquidation des anciens établissements, et elle reçut l'organisation qu'on lui connaît aujourd'hui (1) : le gouverneur, le sous-gouverneur, les directeurs et les régents sont nommés par décret impérial ; un comité de prêt et d'escompte, comprenant huit représentants de commerce, est élu par le conseil municipal et les négociants de Saint-Petersbourg. La banque a le monopole de l'émission des billets.

Au 28 août 1879, la circulation se composait de 716 millions de billets de crédit émis directement par la banque et de 415 millions émis par les succursales (2). A la fin du 1^{er} semestre de 1894, la circulation était de 3 milliards 944 millions. Les comptes courants et les dépôts des particuliers s'élevaient à 877 millions de francs, et l'encaisse métallique à 1.534 millions (3). Au 30 septembre 1895, l'encaisse était de 1.969 millions de francs, la circulation fiduciaire de 4.386 millions (4). Le chiffre de l'escompte atteint à peine 391 millions de francs, ce qui montre le peu de services que la banque rend au commerce malgré ses succursales. Ses billets sont d'ailleurs dépréciés de 33 ou 34 0/0, situation qui est due aux liens étroits unissant la banque à l'Etat.

(1) Cette organisation a été quelque peu modifiée par l'ukase du 6 juillet 1894 qui l'autorise à faire des prêts sur hypothèques, et sur gage mobilier ; elle escompte les effets de commerce à deux signatures ; — Flour de Saint-Genis, p. 218.

(2) Bousquet.

(3) Leroy-Baulieu, loc. cit.

(4) Flour de Saint-Genis, *la Banque de France à travers le siècle*.

N° 2. — BANQUE DE SUÈDE

La Banque de Suède nous fournit un curieux exemple de Banque d'État sous un régime de banques multiples, exemple qui est d'ailleurs tout à fait exceptionnel car la théorie de la Banque d'État se concilie difficilement avec l'idée de la multiplicité des banques (1). D'ailleurs cette banque a eu le monopole de l'émission jusqu'en 1830. A partir de cette époque des banques privées, faisant aussi l'émission, se sont fondées à côté d'elle.

Une première banque avait été fondée en Suède, en 1656, mais elle périclita par suite de l'inexpérience de ses administrateurs. On lui substitua en 1668 une Banque d'État fondée sous le nom de *Sweriges-rysbank*. Son capital est fourni par l'État et la direction appartient à une commission élue par les chambres suédoises ; elle escompte des effets à échéance de six mois et à deux signatures.

§ II. — *Etude théorique de la Banque d'Etat.*

Les partisans de la Banque d'État conçoivent en général une banque unique, comme notre Banque de France, accomplissant les mêmes opérations que les banques d'émission privées ; seulement les administrateurs et les employés sont des fonctionnaires nom-

(1) C'est pour ce motif que nous plaçons sous le titre de la banque unique les renseignements d'ailleurs très succincts que nous avons pu nous procurer sur cette banque (*Journal des Economistes*, février 1891).

més par le pouvoir exécutif ou législatif, et le capital de la Banque est fourni par l'Etat. C'est ainsi, nous l'avons vu, qu'on a compris en Russie le régime de la Banque d'Etat, c'est dans ce sens que sont conçus les projets qui ont été soumis à l'assemblée fédérale suisse, et les propositions qui ont été présentées aux chambres françaises lors de la discussion sur le renouvellement du privilège de la Banque de France. Il faut d'ailleurs reconnaître que les orateurs socialistes, qui ont été en France les principaux défenseurs de la Banque d'Etat, ont formulé leur plan d'une façon très peu précise. Ils ont dit simplement qu'on pourrait, pour constituer le capital de la nouvelle Banque d'Etat, employer deux ou trois cents millions pris sur les fonds fournis par les caisses d'épargne (1), sans insister sur les moyens pratiques de substituer leur banque à la Banque de France.

Voici les principales considérations qu'ils ont fait valoir en faveur de leur système : on a d'abord invoqué le vieil argument du droit régalien appartenant à l'Etat, de battre monnaie, argument qui a d'ailleurs été exploité devant l'assemblée fédérale suisse (2). Nous avons déjà rencontré cet argument qu'on oppose à tort,

(1) M. Georges Dazet (*la Banque de France, fin du privilège*) est également partisan de cette idée. Il ajoute que la Banque d'Etat pourrait être dirigée par un conseil supérieur composé de commerçants, membres des tribunaux de commerce, conseils de prud'hommes, chambres consultatives, etc...

(2) « Les banques cantonales finiront par se résigner à ce que le « droit d'émission passe au souverain qui bat monnaie, et à une banque d'Etat fondée par lui... Aujourd'hui que le caractère public de « l'émission des billets est reconnu, on commet une inconséquence, en « confiant ce service public à une société privée » (extrait de : *die Kündigung des privilegiums der Reichsbank*. — Erwin Nasse, *Preussische Jahrbücher*, t. LXIII, livraison 5, page 515 et suivantes. Cité par *Revue socialiste*, janvier 1896, page 8.

suivant nous, aux partisans de la liberté des banques d'émission et nous l'avons réfuté (1). Citons donc seulement la réponse qu'y a faite M. Léon Say et qui résume parfaitement ce que nous avons dit nous-même : « La vérité c'est que la monnaie appartient au
« propriétaire du lingot, à celui qui l'apporte à l'hôtel
« des monnaies, pour le faire transformer en mon-
« naie. Le seul droit de l'État, c'est de travailler à façon
« pour le propriétaire de lingots (2). » Ce droit de l'État est donc surtout un droit de surveillance, qu'il est tenu d'exercer à l'égard de la circulation fiduciaire et qui n'implique nullement l'obligation de faire l'émission au moyen d'une Banque d'État.

Mais on prétend que ce mode d'émission s'impose encore au nom de la justice ; la banque, dit-on, ne joue dans l'émission des billets qu'un rôle infime d'intermédiaire, elle emprunte à ceux qui ont des capitaux disponibles pour prêter à ceux qui n'en ont pas. En effet, celui qui conserve et fait circuler un billet remboursable à vue est pour la banque un prêteur, titulaire contre elle d'un droit de créance qu'il n'exerce pas, et celle-ci prête à d'autres les capitaux qu'on laisse dans sa caisse. C'est donc le public qui fait crédit au public, et la banque joue, selon le mot de M. Millerand, « le rôle modeste d'une courroie de transmission » dans une machine. De là on conclut qu'il est injuste que la banque recueille tous les bénéfices de l'opération, sous forme d'énormes dividendes attribués à ses actionnaires, et que le public n'en profite pas, alors que

(1) Page 76-79.

(2) *Débats de la Chambre*, 21, 27, 28, 23 juin 1892 ; 5 et 6 juillet de la même année ; 17, 20, 21 janvier 1893 ; — *Documents parlementaires*, avril 1891, p. 300 ; avril 1892, p. 265 (*Journal Officiel*).

c'est lui qui prête et qui emprunte. Or le moyen, dit-on, de faire profiter le public des services qu'il se rend à lui-même, c'est d'attribuer l'émission des billets à l'État qui bénéficiera, comme représentant du public, des avantages de l'émission.

A cela il est facile de répondre que le rôle de courroie de transmission, qu'on assigne à la banque, est loin d'être aussi modeste qu'on veut bien le dire, puisque, sans la courroie, la machine ne saurait fonctionner, et que sans la banque les personnes qui ont besoin de capitaux ne sauraient probablement pas découvrir les personnes qui ont des sommes disponibles et qui sont disposées à les prêter. C'est méconnaître complètement le rôle du crédit et des banques dans la vie moderne que déclarer modeste cette fonction d'intermédiaire qu'exerce le banquier, et qui est l'un des plus puissants instruments de progrès et de civilisation. Il n'est point exact d'ailleurs de considérer le banquier comme un simple intermédiaire entre les emprunteurs et les prêteurs, il est en outre une caution qui interpose son crédit entre les uns et les autres. Le porteur d'un billet de banque s'inquiète peu que les débiteurs de la Banque de France exécutent vis-à-vis d'elle leurs obligations. Quoi qu'il arrive à cet égard, le porteur du billet est sûr d'obtenir, à la Banque, le remboursement de son billet. C'est donc la banque qui rend un service au public et qui doit en être rémunérée (1). Quant au public, il est largement récompensé de la part qu'il prend dans l'émission des billets par les avantages considérables qu'il en retire, et dont la démonstration n'est plus à faire.

(1) Nous verrons plus loin ce qu'il faut penser de l'énormité des bénéfices qu'aurait, dit-on, réalisés la Banque de France.

Ce n'est donc pas le public qui peut protester contre les bénéfices réalisés par les banques d'émission. Seulement, lorsque le droit d'émission n'appartient qu'à une ou plusieurs banques, les autres seraient en droit de se plaindre de la privation résultant pour elles de la prohibition d'un acte de commerce rémunérateur. Cette privation leur est imposée au nom de l'intérêt général, de la sécurité de la circulation fiduciaire qui importe à tous, mais comme elle est en même temps une source de bénéfices pour les banques qui ont le privilège de l'émission, il est juste qu'elles le paient en rendant à l'Etat et au public certains services gratuits et nous verrons ailleurs en quoi doit consister le prix de ce privilège.

Après la justice on invoque encore l'utilité et l'intérêt général en faveur de la Banque d'Etat. On prétend que l'élévation du taux de l'intérêt est due uniquement aux avantages considérables que la Banque fait à ses actionnaires. On dit qu'elle leur paie 18 ou 19 0/0 du capital versé primitivement, tandis qu'avec 200 ou 300 millions pris sur le fonds des caisses d'épargne, on parviendrait à constituer à la Banque d'Etat un capital dont les propriétaires n'exigeraient que 2 ou 3 0/0. On réussirait, au moyen de cette économie considérable, à diminuer progressivement le taux de l'escompte jusqu'à un ou 1/2 0/0. On pourrait même réaliser le desideratum socialiste du crédit gratuit. La constitution de la Banque d'Etat serait un premier pas fait dans cette voie. On ajoute que d'ailleurs cette réforme s'accomplirait sans nuire le moins du monde à la sécurité des porteurs de billets, car le capital d'une banque d'Etat, comme serait la Banque de France après sa nationalisation, ne joue qu'un rôle infime

dans le fonctionnement de l'établissement. Qu'est-ce que 182 millions pour garantir une circulation fiduciaire de près de 4 milliards ? Si cette circulation jouit dans toute l'Europe du même crédit que la monnaie métallique elle-même, ce ne peut pas être à un capital aussi faible qu'elle le doit ; on pourrait le supprimer sans que personne s'en aperçoive. Dès lors comment admettre que tous les bénéfices de l'émission soient perçus par des capitalistes dont la présence est si peu utile ? On le comprend d'autant moins qu'ils ne courent aucun risque ; la Banque de France compose si bien son portefeuille qu'elle n'a perdu que 28 ou 30 millions depuis 1870, somme infinitésimale lorsqu'on la compare aux milliards qui ont passé dans ses caisses depuis cette époque, et à son énorme encaisse qui suffirait à combler bien d'autres vides. C'est donc à l'encaisse qu'est dû tout le succès des billets, et la Banque de France nationalisée n'en aurait pas une moindre que celle de la Banque actuelle.

Tels sont les arguments qui ont été développés sous les formes les plus variées, les plus imagées, et les plus éloquentes devant la chambre des députés. S'ils n'ont point apporté dans les esprits une conviction bien nette, ils y ont jeté du moins des doutes et des hésitations assez graves pour laisser en suspens la solution d'un problème qui importe tant à la France tout entière. Suivant nous, ces raisonnements à priori très séduisants, quand on les examine superficiellement, sont en eux-mêmes très contestables, et, en tous cas, irrévocablement condamnés par l'histoire.

Nous laissons de côté pour le moment les prodigieux dividendes qui auraient été distribués aux actionnaires de la Banque de France, nous y reviendrons. Quels

qu'ils soient d'ailleurs, nous prétendons qu'ils n'ont pas pu influencer sur le taux de l'escompte, pour cette raison fort simple, fondée sur une expérience chèrement acquise, qu'une banque d'émission constate le taux de l'escompte plutôt qu'elle ne le fixe : le taux est déterminé uniquement par la loi de l'offre et de la demande, et toute banque d'émission qui veut en déformer les résultats est frappée dans son encaisse ou dans ses bénéfices. Si elle fixe un taux inférieur à celui qu'imposent les circonstances, elle provoque une activité artificielle et une émission de billets qui étant trop abondants pour les besoins reviennent à la banque dont l'encaisse diminue par suite des demandes de remboursement. Si la banque fixe au contraire un taux d'escompte trop élevé, elle se prive de bénéfices plus grands que ceux qui résultent pour elle de cette majoration injustifiée. En d'autres termes une banque, pour sauvegarder sa sécurité et réaliser des bénéfices, doit choisir un taux d'escompte suffisamment élevé pour défendre son encaisse et suffisamment bas pour attirer à elle toutes les opérations commerciales sérieuses. Ainsi le désir de procurer de gros dividendes aux actionnaires devait conduire une banque d'émission à réduire le taux de l'escompte plutôt qu'à l'élever. Si les capitaux sont abondants l'encaisse de la banque sera considérable, l'abaissement du chiffre de l'escompte ne la compromettra pas ; si les capitaux sont rares l'encaisse sera peu importante, il faudra pour la défendre élever le taux de l'escompte. Et voilà comment en dernière analyse la loi de l'offre et de la demande fixe le loyer des capitaux. Le chiffre des dividendes distribués aux actionnaires n'exerce à cet égard aucune influence. Lors donc qu'on aurait supprimé

les actionnaires de la Banque de France et leurs bénéfices, on n'aurait pas diminué le taux de l'escompte.

Les faits sont là pour le prouver : la banque d'Etat n'est point malheureusement une simple hypothèse théorique. Elle a existé en Prusse et le taux de l'escompte n'y était pas moins élevé que dans les banques voisines, elle existe en Russie et nous verrons qu'il y a peu de pays dans lesquels le chiffre de l'escompte soit aussi élevé (1). Il y aurait cependant dans l'abaissement de l'intérêt un bon moyen pour la Russie de diminuer les charges que la dette publique fait peser sur ce pays ; si ce moyen n'est pas employé il faut penser qu'il est impraticable. La diminution du taux de l'escompte et de l'intérêt des capitaux par la constitution des Banques d'Etat est donc une chimère à laquelle il faut renoncer.

Il va sans dire, après cela, que le crédit gratuit dont on essaie de faire entrevoir la possibilité, dans un avenir plus ou moins éloigné, est une autre chimère beaucoup plus irréalisable que la première. Aussi longtemps qu'il y aura des hommes disposant de plus de capitaux qu'ils n'en peuvent dépenser, et d'autres ne possédant pas ceux dont ils ont besoin, ceux-ci trouveront leur intérêt à emprunter à ceux-là, moyennant une rémunération qui tendra peut-être constamment à diminuer, mais qui ne sera jamais nulle. Aussi longtemps que les capitaux auront une valeur comme instrument d'échange, ils en auront une aussi comme instruments de prêts.

Ainsi ni les prétendus droits régaliens de l'Etat, ni la justice, ni l'intérêt général n'exigent la transforma-

(1) Voir p. 224.

tion des banques privées en Banques d'Etat. Où sont donc les avantages d'un pareil système au nom duquel on voudrait faire disparaître chez nous une Banque qui est peut-être la première du monde? Nous ne le voyons pas, et l'histoire des banques et des finances publiques est faite en majeure partie de ces inconvénients, comme nous allons le constater.

Cela s'explique d'ailleurs. L'Etat est en principe et, sauf de rares exceptions, un mauvais propriétaire et un mauvais administrateur; toutes les fois qu'il veut sortir de ses attributions, ce qui n'arrive que trop souvent aujourd'hui, il exécute plus mal que les particuliers les tâches qu'il assume sans raisons suffisantes. L'exploitation des chemins de fer, partout où elle a été retirée aux compagnies privées, en est un exemple entre beaucoup d'autres. L'explication réside dans ce fait que l'intérêt personnel est le plus puissant des mobiles humains, et que son impulsion ne s'exerce point sur les agents de l'Etat. Il serait donc à désirer que celui-ci laissât aux particuliers les œuvres qui ne dépassent point leurs forces. Or nous croyons que l'émission des billets est de ce nombre : il suffit, pour s'en convaincre, de jeter les yeux sur les différentes banques d'Europe ou d'Amérique, particulièrement sur la Banque de France.

Indépendamment de ces considérations générales, des raisons particulières militent contre l'émission des billets de banque par l'Etat. Il est constaté et universellement admis aujourd'hui qu'en cas de crise commerciale ou financière, quand l'encaisse d'une banque se trouve menacée par les remboursements de billets qui sont présentés en abondance aux guichets, le seul moyen efficace de sauvegarder cette encaisse est d'é-

lever le taux de l'escompte. C'est que le plus souvent le remboursement des billets est demandé dans le cas où le change étant devenu défavorable, il est plus avantageux de faire les paiements en espèces à l'étranger. Si dans ces circonstances on élève le prix des espèces dans les mêmes proportions que celui des effets sur l'étranger, l'intérêt qu'on pouvait trouver à exporter les espèces disparaîtra, et par conséquent l'exportation cessera. L'élévation du taux de l'escompte est donc une nécessité qui fait plus d'une victime mais qui évite de plus grands malheurs. Néanmoins on conçoit facilement l'irritation de tous les intérêts particuliers que lèse une pareille mesure et qui en comprennent rarement l'utilité. Comment dans un pays comme le nôtre, où les moindres prétextes deviennent des armes aux mains des partis politiques, un gouvernement pourrait-il supporter sans faiblir une responsabilité aussi lourde que celle qui résulte de la fixation de l'intérêt des capitaux? M. Léon Say l'a fort bien dit : « il n'y aura jamais eu sur ces bancs un ministre qui ait une responsabilité aussi lourde que celle du directeur de la banque obligé de s'expliquer ici chaque jour..... Le gouvernement devient impossible, et si par hasard un ministre cédait, ce n'est pas seulement le gouvernement qui devient impossible, c'est l'industrie et le commerce eux-mêmes, c'est la France entière qui serait ruinée (1). »

Voilà donc pour le gouvernement un danger et une responsabilité auxquels il est bien inutile de l'exposer, sans parler du danger qui résulterait pour la banque elle-même de la faiblesse du gouvernement. Il y au-

(1) *Débats parlementaires*, cités p. 176.

rait encore à redouter une ingérence de la politique dans la direction de la banque : n'a-t-on pas vu, il y a quelques années, M. de Bismark interdire à la Reich-bank de faire des prêts sur les fonds russes (1). Et cependant cette banque n'est pas une banque d'Etat, elle a des actionnaires qui peuvent opposer aux fantaisies du gouvernement une certaine résistance. Que serait-ce donc si ce contrôle des actionnaires avait disparu ?

Mais là encore n'est pas le principal inconvénient des banques d'Etat, et de celles qui sont vis-à-vis de lui dans une dépendance trop étroite. Cet inconvénient consiste dans les emprunts exagérés que font aux banques les gouvernements qui ne sentent pas en elles une assez forte résistance. Les guerres, les révolutions, les fautes de toutes sortes imposent aux Etats des charges souvent très lourdes que les impôts ne peuvent acquitter, il faut à tout prix se procurer des ressources extraordinaires, et c'est dans les banques que les gouvernements sont tentés de puiser ces ressources. Ils font escompter aux banques des bons du trésor représentant les impôts à venir, ou même ils exigent des avances directes prises sur le capital des établissements de crédit et sur les dépôts qui leur sont confiés. De pareilles mesures conduisent invariablement les banques à leur ruine ou du moins les affaiblissent singulièrement. Sans doute les billets émis pour faire des avances aux Etats sont garantis par l'ensemble des biens de la nation, mais ce n'est point suffisant pour maintenir la confiance du public qui ne peut exister que si les billets sont remboursables à vue et en espèces. Or, les emprunts de

(1) Leroy-Baulieu, t. II, p. 639.

l'Etat ont précisément pour résultat de leur faire perdre cette qualité. Une émission de billets au delà des besoins les ramène inévitablement à la banque qui ne peut être protégée que par le cours forcé. A cet égard l'expérience est définitive, on peut affirmer que la plupart des crises subies par les banques européennes sont dues aux exigences de l'Etat, de même que le cours forcé et la dépréciation des billets sont presque toujours la conséquence des avances faites à l'Etat. Nous avons constaté ce résultat dans l'histoire de toutes les banques d'émission ; nous le constaterons encore dans l'étude de la Banque d'Autriche-Hongrie, qui vit le sous le régime du cours forcé depuis un temps indéfini. De même en Russie, en 1889, le rouble papier perd 37 % de sa valeur parce que les emprunts de l'Etat à la banque atteignent 1.121 millions de roubles, tandis que le portefeuille commercial est de 102 millions (1). Encore actuellement, pour les mêmes causes, le rouble perd 30 à 33 % de sa valeur.

Mais il est peu de banques dont l'histoire soit plus instructive à cet égard que celle de la banque d'Espagne. En 1876 la dette de l'État envers elle était de 187 millions, en 1885 de 567 millions ; et comme les finances de ce pays sont administrées avec une certaine nonchalance, en 1890, le déficit était encore de 400 ou 500 millions. L'Espagne, pour le combler, au lieu de recourir à un emprunt, puisa des ressources dans les caisses de la banque (2) d'Espagne. Voici quelle était la situation de cette banque en juillet 1894. En regard de son capital bien faible de 165 millions, se placent des avances colossales à l'État,

(1) Rapport Burdeau.

(2) Leroy-Baulieu, *l'Economiste Français*, 24 juin 1891.

d'abord une créance fixe de 250 millions de fr., puis 415.390.617 fr. en 4 0/0 amortissable 1882 ; 6.199.521 en 4 0/0 1891 ; 158.046.000 d'obligations du trésor 1894 ; — 8.602.000 de « pagares » du trésor, 33 millions de francs d'autres obligations du trésor, ce qui fait un ensemble de 770 millions de francs (1). Une pareille situation a entraîné pour la Banque d'Espagne les conséquences les plus désastreuses ; au point de vue commercial son rôle est complètement annihilé ; elle ne fait que 150 ou 180 millions d'escomptes aux particuliers, et les dépôts s'élèvent à peine à 350 millions, quant à la circulation des billets elle avance par bonds à mesure que sont contractés les emprunts de l'État. On en trouvera la preuve dans le tableau suivant qui établit en même temps la dépréciation progressive des billets (2).

ANNÉES	CIRCULATION	PERTE au CHANGE
	Millions de francs	
1881	294	0
1885	424	2.50
1890	736	4.33
1892	854	15.42
1894	944	23

Ainsi la circulation des billets s'est étendue dans la proportion des emprunts faits par l'État, et la perte au change s'est aggravée dans la même mesure. Il est vrai que cette perte n'est plus aujourd'hui que de 10

(1) *Revue économique et financière*, 21 juin 1894, p. 578.

(2) *Bulletin de statistique et de législation comparée*, 1^{er} vol., 1893, p. 578. Cité par M. Leroy-Baulieu, t. III, p. 684.

0/0, mais cela tient à la vente de nombreux titres de rente espagnole dans les pays étrangers. Le Portugal, la Grèce, le Brésil sont dans des situations analogues, et nous ne parlons point des scandales de la Banque romaine en 1893, et de ceux encore plus grands des Banques nationales de la République argentine qui sont cependant de véritables banques d'État, et devraient être, suivant certaines personnes, à l'abri de toutes les erreurs.

De là, il résulte que le crédit d'une banque diminue en proportion directe de sa dépendance vis-à-vis de l'État. On comprend maintenant le rôle que jouent les actionnaires, même dans une grande banque comme la Banque de France, qui peut faire toutes ses opérations avec son encaisse et n'a pas besoin de la garantie de son capital. Ils constituent la seule digue qu'on puisse opposer avec quelque chance de succès aux empiétements des gouvernements et qui malheureusement n'est encore que trop souvent débordée ; ils représentent l'intérêt personnel en lutte avec celui de l'État. Supprimer les actionnaires ce n'est donc point, comme le prétendent les partisans de la Banque d'État, faire disparaître des parasites inutiles, c'est au contraire chasser les seules personnes qui aient un intérêt personnel à défendre les droits du commerce et du public en général. Les gouvernements jouent dans cette circonstance un rôle vraiment bien étrange ; lorsqu'ils ont besoin de ressources et qu'ils ne trouvent pas de banque constituée pour leur en fournir, ils en créent une pour suppléer à leur impuissance de se procurer du crédit avec leurs billets d'État (1). Ils

(1) La plupart des banques d'émission européennes ont été fondées

font sonner bien haut l'indépendance de la banque qu'ils ont fondée pour donner confiance au public ; et quand ils ont enfin trouvé ce crédit dont ils manquaient, ils commencent par des manœuvres savantes l'investissement de la banque (1). Ils ne voient pas qu'ils se nuisent à eux-mêmes, en diminuant son crédit dont ils auront besoin peut-être dans des circonstances graves ; ils ne voient pas que le régime de la banque d'État, vers lequel ils tendent avec une persévérance que rien ne lasse, est celui qui se rapproche le plus de celui sous lequel ils étaient impuissants à se procurer du crédit.

Les gouvernements ont toujours abusé des Banques d'État, comme des banques pourvues d'actionnaires qui ne sont point suffisamment armées pour la résistance ; ils n'ont jamais tenu les promesses qu'ils ont faites de ménager leur banque, parce que les circonstances ont été plus fortes que leur volonté ; tout ce qu'on peut leur reprocher, c'est d'avoir voulu s'exposer à une tentation, à laquelle ils devaient nécessairement succomber. Quand l'histoire est remplie des catastrophes causées par les exigences des gouvernements, comment pourrait-on croire qu'ils seront plus sages que leurs prédécesseurs ? Le passé est garant de l'avenir, et à cet égard le passé est déplorable. D'ailleurs il est connu de tous et pour ce motif la Banque d'État la mieux administrée sera toujours soupçonnée ; elle inspirera des inquiétudes au public qui ne lui accordera jamais la même confiance qu'à une banque privée. Or il faut compter avec cet effet moral qui a,

pour réparer les erreurs financières des États, et substituer des billets nouveaux à leur circulation fiduciaire dépréciée.

(1) Voir page 193.

en matière de crédit, une importance toute particulière (1).

La conclusion à laquelle nous aboutissons et que nous fondons tout entière sur des faits incontestables, c'est que le régime de la Banque d'Etat est le plus mauvais de tous ceux qu'on peut concevoir dans une banque. La principale qualité d'une grande banque d'émission privilégiée sera donc son indépendance vis-à-vis de l'Etat ; il ne faudra pas se contenter d'opposer aux prétentions du gouvernement l'intérêt personnel des actionnaires, il faudra encore armer ceux-ci de lois et de statuts qui rendent la lutte possible. C'est là qu'est la base de la sécurité de la banque d'émission. Aussi est-ce bien à tort suivant nous qu'on a reproché à la Banque de France sa résistance en 1870 (2), résistance qu'on a d'ailleurs beaucoup exagérée. C'est elle qui a conduit le gouvernement à contracter l'emprunt Morgan, et à réserver les ressources nationales pour le moment suprême et c'est elle aussi, lorsque ce

(1) « Quelques-uns de ces établissements, disait en parlant des banques, le rapporteur du projet de renouvellement du privilège de la Banque de Belgique en 1873, doivent leur origine à la nécessité où se sont trouvés les Etats d'obtenir des capitaux ; d'autres ont été forcés de confondre, pour ainsi dire, leurs finances avec celles de l'Etat ; c'est en séparant qu'on est arrivé à rétablir des situations régulières. Il faut soustraire le crédit privé autant qu'il est possible aux secousses que subissent les gouvernements ; on ne peut pas assez compter sur la sagesse des hommes d'Etat pour croire que, dans les moments de détresse, ils ne disposeront pas des ressources qui seraient à leur entière discrétion. Il est du reste des opérations qui ne sont en aucune manière moins bien faites que par ceux qui administrent la chose publique : ce sont les placements financiers. C'est une loi remarquable de l'économie sociale et qui éclaircit presque tous les points de notre matière que celle qui nous montre que l'intérêt de celui qui place les capitaux le porte à les mettre précisément là où ils sont le mieux placés. » (Rapport de M. Eudore Pirmez, cité par M. Octave Noël, *les Banques d'émission en Europe*, t. I, p. 491).

(2) Voir page 51.

moment est arrivé, qui a permis à la banque d'avancer 1.500 millions à l'Etat sans compromettre son crédit.

Toutes les considérations que nous venons d'invoquer s'appliquent à la Banque d'État, en général, dans quelques circonstances qu'elle se présente. Mais lorsqu'on parle de l'établir en France, il faut tenir compte de considérations particulières qui ont une importance très grande et qu'on a entièrement perdues de vue lorsqu'on a proposé de transformer la Banque de France en Banque d'État. Comment s'accomplirait cette transformation? Pense-t-on que la Banque de France soit disposée à se laisser nationaliser sans résistance? Elle a un nom glorieux connu dans toute l'Europe, un personnel expérimenté, une installation matérielle de premier ordre et enfin une encaisse énorme. Tout cela lui appartient, et à moins de consacrer une spoliation, on ne peut le lui prendre. Dans ces conditions, comment pourrait subsister la Banque d'État qu'on voudrait constituer à côté de la Banque de France, dans un pays aussi défiant que le nôtre en matière de crédit? Ce serait un bouleversement général dont le commerce français et la richesse nationale sortiraient moins facilement que la Banque de France elle-même (1). A défaut d'autre considération, celle-là seule suffirait pour prohiber en France l'établissement d'une Banque d'État, contre laquelle les principaux intéressés, c'est-à-dire le commerce et l'industrie, protestent d'ailleurs de toutes leurs forces (2).

(1) On peut se demander ce qu'il adviendrait si la Banque de France jetait sur le marché ses 212,514,000 fr. de rentes, et exigeait le remboursement des 140 millions qui lui sont dus par l'Etat.

(2) Mentionnons en passant un plan de Banque d'Etat, imaginé par Ricardo et qui diffère sensiblement de celui qui a été soumis aux

SECTION II

La Banque privée unique.

§ I. — *Étude historique.*

Nous avons vu que plusieurs banques européennes tendent au régime de l'unité, notamment, celles d'Angleterre, d'Italie, d'Allemagne. Trois seulement parmi celles dont l'étude peut présenter pour nous quelque intérêt y sont arrivées, ce sont les Banques de France, d'Autriche-Hongrie et de Belgique (1). Nous connaissons l'histoire de la Banque de France, il nous reste à examiner celle des Banques d'Autriche-Hongrie et de Belgique.

chambres françaises et suisses (Plan pour l'établissement d'une banque nationale ; traduction des œuvres de Ricardo publiée par Guillaumin, en 1882, p. 651-664). La caractéristique de ce projet consiste à séparer l'émission des billets des autres opérations de banque et à confier uniquement l'émission des billets à l'établissement d'Etat. Pour éviter les émissions exagérées, Ricardo propose la nomination de cinq commissaires révocables par un simple vote des chambres, et complètement affranchis de tout contrôle et de toute influence gouvernementale. Ce plan de Ricardo mérite les mêmes critiques que le plan que nous avons discuté ; la nomination et la révocabilité des commissaires par les chambres ne constitue pas une garantie sérieuse contre les émissions exagérées de papier monnaie. En cas de besoins pressants, les chambres subiraient, comme le pouvoir exécutif, l'ascendant des circonstances et permettraient l'émission des billets nécessaires pour faire face aux nécessités du moment. Enfin, en cas de crise, lorsque le public menace par des demandes de remboursement l'encaisse des banques, l'établissement de Ricardo serait privé de la ressource ordinaire, en pareil cas, c'est-à-dire la hausse de l'escompte. Leroy-Baulieu, t. II, p. 639-647.

(1) Il faut y joindre la Banque de Russie, précédemment étudiée et qui est Banque d'Etat, v. p. 474.

N° 1. — *Banque d'Autriche-Hongrie* (1).

« A ne considérer, dit M. Noël, que l'histoire de
« cet établissement depuis le jour où une patente im-
« périale lui donna naissance, on peut affirmer que
« la Banque ne fut au début qu'une société privée,
« fondée par le gouvernement, dans le but de rache-
« ter la dette de l'Etat, provenant d'émission exagérée
« de papier monnaie ». Comme beaucoup d'autres,
en effet, le gouvernement d'Autriche avait abusé de la
planche aux assignats : on avait commencé par émet-
tre de petites coupures d'un emprunt fait en 1761
dans des circonstances critiques au moment du dé-
membrement de l'empire allemand. Le public les
accueillit avec une telle faveur qu'on crut pouvoir
supprimer l'intérêt que produisaient primitivement ces
titres de la dette, et c'est ainsi qu'ils furent transfor-
més en véritable papier monnaie. La faveur du public
ne se démentit point ; elle fut si grande qu'elle rendit
possible un abus d'émission provoqué d'ailleurs par
les complications de la guerre avec la France. L'émis-
sion du papier s'éleva de 74.200.000 florins en 1797
à 1.064.000.000 en 1811. L'excès de monnaie fidu-
ciaire entraîna bientôt une dépréciation du papier
d'Etat qui atteignit 50 % et qu'on s'efforça en vain
d'entraver par des mesures maladroites ; on prohiba
l'exportation du métal précieux, mais le public le

(1) Noël, *les Banques d'émission en Europe*, p. 339-476 ; — Bousquet, *la Banque de France*, n° 86 ; — *Dictionnaire d'Économie politique*, Léon Say et Chailley-Bert, v° banque ; — *Dictionnaire des Finances*, Léon Say, v° banque ; — *L'Économiste français*, années 1884 et 1886.

cacha ; on abaissa la valeur du papier de $4\frac{1}{5}\%$; c'était une banqueroute partielle qui augmenta la défiance du public ; enfin on décida la vente des biens ecclésiastiques pour l'amortissement des billets ; mais en 1812, la guerre recommençant avec la France, il fallut émettre de nouveaux billets. C'est alors que le gouvernement autrichien, ne sachant plus à quels procédés recourir pour sortir d'une situation qui s'aggravait chaque jour, imagina de confier à une banque privée, présentant la garantie d'un capital fourni et d'un contrôle exercé par des actionnaires, l'opération si délicate du retrait du papier d'Etat. Moyennant l'engagement d'amortir le papier alors en circulation et une avance de 80 millions de florins au trésor, la Banque obtint non seulement le privilège de l'émission des billets de banque, mais encore de l'escompte des effets de commerce.

Pour inspirer une plus grande confiance, les lettres patentes du 1^{er} juillet 1816 firent ressortir l'indépendance de la banque vis-à-vis de l'Etat et son capital, très considérable pour l'époque, de 110 millions de florins. Mais dès 1817, les statuts étaient révisés et la main de l'Etat commençait à se faire plus lourde : il imposait à la banque la surveillance d'un commissaire impérial ayant un droit de vote suspensif. Ce n'était encore qu'un indice des prétentions du gouvernement qui se traduisirent bientôt par des demandes d'avances considérables. Deux crises très graves en résultèrent, l'une en 1831 et l'autre en 1842, dont la banque ne sortit qu'avec peine. Reconnaissons d'ailleurs que ces crises étaient dues aussi à la précipitation trop grande avec laquelle elle accomplissait les opérations d'amortissement des billets d'Etat ; en 1847, en effet,

il n'y avait plus que neuf millions $1/2$ à retirer de la circulation.

Le 2 octobre 1841, le privilège de la banque fut renouvelé, mais avec un nouvel empiètement de l'État qui compliqua le régime de surveillance en imposant la présence d'un deuxième commissaire impérial. De plus le gouverneur, qui était nommé autrefois pour deux ans seulement, devait l'être pour un temps indéterminé. Enfin la banque perdait son privilège pour l'escompte et ne le conservait plus que pour l'émission des billets. D'autre part les exigences du gouvernement ne firent que s'accroître ; l'agitation intérieure causée par la révolution de 1848 en France, la révolte de la Hongrie, la guerre avec la Sardaigne furent l'occasion de nouveaux emprunts de l'État à la banque dont la circulation fiduciaire s'éleva à 213 millions de florins, tandis que l'encaisse métallique n'était que de 70 millions.

Une pareille disproportion, qui menaçait de grandir encore, ne pouvait conduire qu'à une panique et au cours forcé. Il fut en effet décrété le 2 juin 1848, et eut pour conséquence une dépréciation de la monnaie de papier précipitée encore par l'extension de la circulation fiduciaire qui atteignit bientôt 250 millions. La monnaie métallique disparut à tel point que les particuliers furent contraints d'émettre des billets eux-mêmes et que le gouvernement imagina de frapper une nouvelle monnaie dont la valeur nominale était supérieure à la valeur réelle. Cette monnaie disparut à son tour, et les billets de la banque, se trouvant englobés dans la défaveur du public, furent dépréciés de 50 0/0. Le gouvernement, qui voyait s'affaiblir sa plus solide ressource, prit peur et, pour calmer les craintes, s'en-

gagea solennellement à ne plus imposer de nouvelles avances à la banque ; il décida en outre que sa dette vis-à-vis d'elle serait garantie par l'indemnité de guerre due par la Sardaigne, enfin on permit à la banque, pour lui procurer des ressources, de faire des prêts hypothécaires, et le 30 août 1858 on donna pour la première fois cours légal à ses billets.

Comme on pouvait s'y attendre, les belles promesses faites par le gouvernement ne furent point tenues : les complications de la question italienne provoquèrent un nouvel emprunt à la banque qui avança 200 millions de florins, et c'est encore à elle que l'État devait recourir en 1866. Il lui causa en outre un préjudice encore plus grave en émettant lui-même des billets d'État pour remplacer la monnaie d'appoint qui disparaissait.

Mais en 1863 le privilège de la banque avait été renouvelé, et comme compensation du tort qu'on lui avait causé par l'émission des billets d'État, on avait réduit son capital à 90 millions de florins. Voici quelle était d'après les statuts de cette époque, son organisation : le gouverneur et le sous-gouverneur continuaient à être choisis par l'empereur, la direction était donnée à un conseil de 10 directeurs élus par l'assemblée générale ; la banque escomptait des effets à échéance maximum de trois mois et revêtus de trois signatures. En 1863 le chiffre des effets escomptés s'élevait à 471.136 663 florins, en 1873 à 877.266.856, en 1877 à 646.327.212. Le taux de l'escompte de 1817 à 1862 varia de 5 à 8 0/0. La banque faisait en outre des avances sur matières d'or et d'argent, sur fonds publics autrichiens, etc. Elle recevait des dépôts avec ou sans intérêt ; enfin elle accomplissait des opérations de cré-

dit hypothécaire et émettait à cet effet des lettres de gage. Au 30 avril 1873, la situation des prêts sur immeubles s'élevait à 62.217.000. Quant à l'émission des billets elle était soumise à des règles analogues à celles qui sont imposées à la Banque d'Angleterre : l'émission à découvert ne devait pas dépasser 200 millions de florins. Nous adresserons à ce mode de limitation de l'émission les critiques que nous avons déjà formulées à l'occasion de la Banque d'Angleterre : il aboutit en cas de crise à augmenter la panique du public qui peut prévoir exactement le moment où la banque sera contrainte de cesser ses opérations. Si on n'a pas eu à constater en Autriche les inconvénients de ce régime, c'est que le cours forcé auquel il conduit naturellement existe déjà en permanence dans ce pays à cause des exigences exagérées de l'Etat.

Telle est en quelques mots l'histoire de la Banque nationale d'Autriche qui, malgré les abus qu'on a faits de ses ressources, a su préserver ce pays de catastrophes financières plus graves encore que celles qu'il a subies. Mais les services qu'elle a rendus au commerce eussent été bien plus importants si toutes ses forces n'avaient été employées à relever les finances de l'Autriche.

Elle subsisterait encore aujourd'hui sans l'influence des événements politiques et les efforts de la Hongrie pour se faire une situation égale à celle de l'Autriche. Dès 1867 une transformation avait été préparée par les « lois de compromis » qui stipulaient la communauté du système monétaire entre l'Autriche et la Hongrie. En 1877 une vive discussion fut soulevée par les ministres hongrois qui voulaient avoir comme l'Autriche leur banque nationale ; ils acceptaient bien l'idée

d'une banque commune qui remplacerait la banque existante, mais ne voulaient point contribuer au prêt de 80 millions consenti à l'Etat par la Banque d'Autriche. Néanmoins on parvint à s'entendre et le 1^{er} juillet 1878 était fondée la Banque d'Autriche-Hongrie, dont les statuts furent approuvés par un rescrit impérial du 27 juin 1878.

L'organisation de la nouvelle Banque ne différerait pas sensiblement de celle de la Banque d'Autriche; elle acceptait le capital, les créances et les dettes de celle-ci. On fonda un siège à Vienne, un autre à Buda-Pesth, et 50 millions de florins étaient spécialement affectés à l'escompte et aux avances sur les places hongroises. C'est encore l'organisation actuelle : l'assemblée des actionnaires se compose des propriétaires d'au moins vingt actions, le conseil comprend douze directeurs, dont huit sont nommés par l'assemblée des actionnaires, et les quatre autres choisis sur une liste présentée par les directions de Vienne et de Pesth. Le conseil choisit dans son sein un comité exécutif composé de quatre membres ; enfin un secrétaire général est chargé du fonctionnement de tous les services de la Banque. La Banque escompte les effets revêtus de trois signatures ou de deux signatures de personnes notoirement solvables : elle fait des avances sur métaux précieux et sur les valeurs cotées à la bourse ; enfin elle se livre à des opérations de crédit hypothécaire. Bien qu'elle ne prête que la moitié de la valeur des immeubles qu'on lui donne en garantie, nous n'approuvons guère, pour une banque d'émission, ce genre d'opérations trop aléatoires. La circulation fiduciaire est toujours soumise au régime du cours forcé : en 1878, la moyenne était de 278.778.000

florins; en 1880, de 295.918.000; en 1884, de 358.610.000; en 1887, de 365.996 000 florins, enfin au 30 septembre 1893, de 1.232.000.000 de francs (1). A côté de cette circulation des billets de banque, il y a une circulation de billets d'Etat qui s'élevait, en 1878, à 348.647.864 florins, en 1887, à 332.661.000. L'innovation la plus importante et qui marque bien l'immixtion sans cesse grandissante de l'État dans la direction de la Banque, c'est la participation aux bénéfices qui lui a été accordée, en 1878. Jusqu'à cette époque les projets présentés aux chambres dans ce sens n'avaient jamais pu aboutir. Sur les bénéfices de la Banque on prélève successivement : 1° 5 0/0 pour le capital; 2° 10 0/0, dont 2 0/0 pour les pensions et 8 0/0 pour la réserve; 3° 2 0/0 pour compléter le dividende; le reliquat est partagé entre l'Etat et la Banque. Ajoutons qu'un impôt de 5 0/0 frappe les émissions qui dépasseraient la limite imposée par la loi, et peut constituer un supplément à la part de l'Etat. Le privilège de la Banque, qui a été prorogé, en 1887, expire le 31 décembre 1897; le cours forcé subsiste toujours.

La Banque d'Autriche-Hongrie est donc, comme la Banque d'Autriche, victime des exigences excessives de l'Etat. Bien qu'elle ait 38 succursales, son rôle commercial est très amoindri par la situation que lui a faite le gouvernement austro-hongrois : c'est la principale conclusion que nous voulons tirer de son histoire pour montrer les abus qu'entraîne l'immixtion du gouvernement dans le fonctionnement des ban-

(1) Flour de Saint-Genis, *la Banque de France à travers le siècle*, p. 456.

ques, alors même qu'elles ne sont pas des banques d'Etat.

N° 2. — *Banque de Belgique* (1).

Avant la fondation de la Banque nationale actuelle, l'émission des billets était faite par quatre banques : la Société générale, la Banque de Belgique, la Banque de Flandre, et la Banque Liégeoise. La Société générale était la plus ancienne et la plus importante; elle partagea avec la Banque de Belgique les fonctions de caissière de l'Etat. Celle-ci, dès les débuts de sa fondation qui eut lieu en 1835, commit des imprudences et compromit sa solvabilité en s'occupant d'opérations commerciales et industrielles; elle subit pour ce fait en 1837 et 1838 une crise dont elle ne put sortir que grâce à une avance de 2.600.000 fr., faite par l'Etat. Quant à la Société générale, après avoir été privée, à cause de ses exigences, des fonctions de caissière de l'Etat, elle en fut de nouveau investie par suite de l'impuissance de la Banque de Belgique à exercer ces fonctions. Mais elle subit à son tour une crise grave en 1848 et fut contrainte de suspendre ses paiements.

Depuis longtemps on sentait l'insuffisance des banques existantes chargées de l'émission et on éprouvait le besoin d'assurer aux porteurs de billets une sécurité plus grande. On profita de la crise de 1848 pour confier l'émission des billets à une banque unique : la Banque Nationale de Belgique. La loi du 5 mai 1850 ne lui accordait d'ailleurs qu'un privilège de fait réser-

(1) Noël, *les Banques d'émission en Europe*, p. 477-568 ; — *Dictionnaire d'économie politique*, Léon Say et Chailley-Bert, v^o banque ; — *Dictionnaire des Finances*, Léon Say, v^o banque.

vant au pouvoir législatif la faculté d'autoriser d'autres établissements à faire l'émission : aucune banque de circulation, disait la loi, ne pourra être constituée par actions, si ce n'est sous la forme de société anonyme et en vertu d'une loi. On voit que ce texte, en même temps qu'il conservait la possibilité de constituer d'autres banques d'émission par actions, laissait aux sociétés autres que les sociétés anonymes et aux simples particuliers, la liberté la plus complète d'émettre des billets de banque.

En fait aucune atteinte n'a jamais été portée au privilège de la banque qui fut constituée pour 25 ans avec un capital de 25 millions. Le gouverneur devait être élu par le roi, et les six directeurs par l'assemblée des actionnaires. La banque pouvait escompter les effets de commerce et les bons du trésor, se livrer au commerce de l'or et de l'argent, faire des avances sur dépôts d'effets publics et autres valeurs garanties par l'Etat; enfin elle acceptait les fonctions de caissière de l'Etat; mais les opérations commerciales et industrielles lui étaient formellement interdites.

Cette forte constitution et ces sages mesures permirent à la banque de lutter avantageusement contre les crises commerciales de 1855 à 1858 et de 1863 à 1866. En 1870, elle se trouva de nouveau aux prises avec des difficultés très sérieuses, occasionnées par le voisinage des armées belligérantes françaises et allemandes, et le règlement de leurs dépenses d'entretien qui s'opéra presque entièrement en Belgique. Ces difficultés furent d'ailleurs beaucoup compliquées par la maladresse du gouvernement belge. Les inquiétudes du public commencèrent à naître à la suite de l'augmentation considérable des escomptes et de la

circulation fiduciaire qu'entraîna le paiement des dépenses faites par les deux armées ennemies. Pendant l'année 1869, on n'avait présenté au remboursement que 216.507.760 francs, du 15 au 30 juillet 1870 on présenta 2.094.000 fr., et l'encaisse descendit au-dessous de 15 millions. Comme on craignait une violation de la neutralité du territoire, le gouvernement lança des ordres contradictoires et imprévus pour le transport de l'encaisse en lieu sûr et redoubla ainsi l'affolement du public qui grandit encore par l'effet d'un conseil maladroitement donné aux fonctionnaires civils et militaires, de se débarrasser le plus possible des billets de la banque en effectuant leurs paiements. Pour tenir tête à l'orage la banque fit venir de l'étranger 25 millions d'effets précieux, et éleva de 2 à 7 0/0 le taux de l'escompte ; ces moyens lui permirent de conjurer la crise en subissant des pertes sérieuses, mais sans avoir besoin de recourir à une suspension de paiement.

Le privilège de la banque expirait le 31 décembre 1875. En présence des services rendus par elle dans les circonstances délicates que nous venons de faire connaître, on n'hésita pas à le renouveler pour 30 ans dès le 1^{er} janvier 1873. Le capital fut doublé, seulement l'Etat se réserva des avantages plus considérables ; en vertu de la loi de 1850 il prélevait 1/6 sur les bénéfices de la banque ; son droit fut porté au quart. En outre d'après cette même loi de 1850 l'Etat payait à la banque 200.000 fr. pour les frais que lui imposaient ses fonctions de caissière ; en 1873 il fut décidé que la banque paierait ces frais mais jusqu'à concurrence de 175 000 fr., le surplus devant être remboursé par l'Etat. Les autres détails d'organisation ne furent point modifiés et subsistent encore aujourd'hui ; le

gouverneur est nommé pour 5 ans, et les directeurs élus pour 6 ans. L'assemblée des actionnaires choisit en outre sept censeurs, élus pour 3 ans, et qui forment avec les directeurs et le gouverneur le conseil d'administration. Cette assemblée se compose des propriétaires d'au moins 20 actions. Les succursales sont soumises à une réglementation qu'on ne trouve dans aucune autre banque d'émission; l'administration de chacune d'elles participe aux bénéfices et aux pertes de l'établissement; on obtient ainsi de sa part une activité qu'on ne rencontre pas dans les succursales des autres banques d'émission. Ces succursales et les comptoirs de la banque étaient au 31 décembre 1887 au nombre de 75.

La banque escompte des effets de commerce à échéance maximum de 100 jours et revêtus de trois signatures dont la troisième peut être remplacée par un gage. En 1860, elle avait escompté pour 800 millions; en 1865, pour 900; en 1870, pour 1,350; en 1875, pour 1.900; en 1880, pour 2 milliards; en 1885, pour 2.100 millions; en 1887, pour 2.150; la moyenne de l'échéance est de 40 jours. En 1851, l'encaisse métallique était de 30 millions de francs; en 1860, de 71.800.000; en 1880, de 99.100.000; en 1884, de 95.600.000 et en 1887, de 96.600.000. La circulation fiduciaire était en 1851 de 20.600.000; en 1865, de 51.700.000; en 1880, de 68.000.000; en 1884, de 64.800.000; en 1886, de 69.900.000. Quant aux comptes courants, ils étaient de 70 millions, en 1883; de 69, en 1886; et de 64.800.000, en 1887. Il est à remarquer que la banque ne reçoit pas de dépôts proprement dits.

Rappelons que la banque continue à exercer les

fonctions de caissier de l'État; elle est tenue pour ce motif d'établir une succursale dans chaque chef-lieu d'arrondissement judiciaire, et partout où le gouvernement belge le jugera utile; ses agents sont choisis sur une liste double de candidats présentés par le conseil d'administration de la banque; elle est responsable de leur gestion, qui consiste à recevoir tous les paiements faits au trésor, et à en exécuter d'autres pour son compte. Ajoutons d'ailleurs que la responsabilité de la banque est singulièrement atténuée par la présence d'un agent du trésor qui autorise tous les paiements faits par la banque pour le compte de l'Etat.

§ II. — *Etude théorique.*

Il résulte de l'examen auquel nous nous sommes livré des divers systèmes d'organisation des banques d'émission, que celui de la banque privée unique paraît supérieur aux autres. L'unité de banque a pour résultat de donner une constitution très forte à l'organe de l'émission, et d'assurer une résistance plus grande aux crises et généralement à tous les événements qui provoquent une présentation d'un nombre exceptionnel de billets au remboursement. La présence des actionnaires, lorsque leur indépendance est suffisamment ménagée par la loi, préserve la banque contre les exigences excessives des gouvernements. Telles sont résumées en deux mots les considérations qui ont motivé nos préférences et que nous rappelons seulement ici, nous faisons remarquer d'ailleurs que le système des banques réglementées en nombre illimité, celui

des banques multiples en nombre limité, peuvent présenter de grands avantages et même trouver dans les antécédents historiques, dans les habitudes acquises, une supériorité incontestable sur les autres régimes. Si l'Angleterre avait établi chez elle en 1845 le régime de la banque unique, elle eût commis une lourde faute; de même on a pu critiquer avec quelque raison la suppression de nos banques départementales en 1848; et peut-être le gouvernement des États-Unis aurait-il aussi à se reprocher une grave imprudence en modifiant trop brusquement une organisation dont cependant on peut se plaindre à juste titre, malgré les services qu'elle a rendus.

On voit par là qu'il ne suffit pas d'avoir mis en avant des considérations théoriques et générales, même très sérieuses, pour avoir résolu la question de l'organisation des banques d'émission en France. Nous avons à nous demander maintenant si la solution que nous jugeons préférable peut être appliquée actuellement avec opportunité et produire des résultats utiles. Pour résoudre ce nouveau problème nous aurons à tenir compte des antécédents historiques et des services rendus au public et à l'Etat par la Banque de France, et nous croyons qu'à cet égard aucun doute ne saurait subsister. Quelle que soit la théorie qu'on adopte au sujet des banques d'émission, les considérations de fait sur lesquelles nous allons insister sont assez puissantes pour incliner l'opinion en faveur du renouvellement du privilège de la Banque de France (1).

(1) Voilà comment M. Leroy-Baulieu, qui se montre partisan de la liberté des banques d'émission dans son nouveau *Traité d'économie politique* (t. III, p. 495 et suiv.) a pu écrire en faveur du renouvelle-

La première de ces considérations, l'une des plus importantes, c'est l'existence bientôt séculaire de la Banque de France, qui en fait un organe presque indispensable à la vie sociale, et dont la suppression bouleverserait des habitudes invétérées. Le billet de la Banque de France est connu dans le plus petit de nos villages et reçu non seulement aussi volontiers que l'or, mais même de préférence à l'or. On peut penser que, dans un pays aussi défiant que le nôtre en matière de crédit, une pareille notoriété n'a pas été acquise en un jour à notre billet de banque : « Le « billet de banque, dit M. Leroy-Baulieu, doit, pour « remplir son office, être émis et signé par une ban- « que connue, et dont la solvabilité ne fasse pas de « doute auprès du public, sinon on ne le reçoit pas. « La circulation des billets s'accroît en proportion « de la notoriété et de la confiance qu'acquiert gra- « duellement la banque émetteuse, dans les diverses « couches de la population ; c'est une affaire de beau- « coup de temps, quelquefois de plusieurs généra- « tions (1). » Et de fait, il a fallu près d'un demi-siècle pour acclimater le billet de banque dans nos campagnes ; malgré la résistance dont la Banque avait fait preuve pendant la crise de 1848, son billet était encore accepté avec répugnance dans les campagnes avant 1870 : ce n'est que depuis cette époque qu'elles le reçoivent sans difficulté et même avec beaucoup de faveur. D'ailleurs les événements de la guerre franco-allemande, la vitalité dont la Banque a fait preuve dans ces cruelles circonstances, ont porté sa renom-

ment du privilège de la Banque de France, dans l'*Economiste français*, de nombreux articles (avril 1889 ; années 1890-1891-1892).

(1) Leroy-Baulieu, *Traité d'économie politique*, t. III, p. 473.

mée au delà de nos frontières et le billet de banque français est admis au pair à l'étranger (1). Une pareille renommée, à laquelle aucune autre banque n'a jamais atteint, serait-elle usurpée qu'elle constituerait néanmoins une force incalculable, dont il serait déraisonnable de nous priver.

Mais nous savons qu'elle ne l'est pas : l'exemple d'une banque pouvant avancer en quelques jours un milliard 500 millions à un gouvernement instable dans un pays envahi, sans déprécier son billet, est unique au monde. Voilà un fait dont on ne saurait nier l'importance et qui constitue en faveur de la Banque le meilleur des arguments. « Ce qui est digne
« d'admiration, dit M. Burdeau (2), c'est que la Ban-
« que ait pu faire une opération semblable et la faire
« sans détriment pour son crédit, ni pour nos chan-
« ges. Ce qui est méritoire ce n'est pas qu'elle ait
« rempli son devoir, c'est qu'elle se soit trouvée prête
« à remplir un devoir aussi écrasant, c'est que par sa
« conduite antérieure, sa réputation de richesse, de
« prudence, de juste indépendance, elle eût accu-
« mulé d'avance un tel trésor de crédit, acquis dans
« le public et au dehors une confiance si profonde,
« et qu'enfin personne au monde n'ait songé à dou-
« ter, en face de ces gigantesques opérations d'es-
« compte, entreprises avec un gouvernement vaincu,
« dont une moitié était assiégée, et l'autre en fuite
« devant l'invasion, que ces opérations ne fussent au
« fond sages et sûres autant qu'elles étaient patrioti-

(1) C'est ce qui a permis à la Banque de France d'acheter des lingots d'or avec ses billets et d'augmenter considérablement la proportion de ce métal dans son encaisse, voir p. 232-233.

(2) Rapport Burdeau.

« quès. » Le crédit de la Banque de France, en cette circonstance, et en beaucoup d'autres que nous avons fait connaître, a donc été mis à l'épreuve de l'expérience ; nous avons eu l'occasion de constater la force de résistance et la sagesse dont la Banque a fait preuve, et de pareils antécédents sont la meilleure garantie de l'avenir. Lui retirer l'émission des billets serait donc un acte téméraire, un gaspillage inutile de notre crédit (1).

D'ailleurs la Banque de France remplit actuellement en France une lourde tâche qui serait pendant longtemps et peut-être toujours au-dessus des forces de l'établissement qu'on voudrait lui substituer. En temps de paix et pendant les périodes de prospérité commerciale et industrielle, la Banque de France joue un rôle un peu effacé au point de vue du crédit, en ce sens que le chiffre des escomptes est relativement faible, ou du moins inférieur à celui de nos grandes Banques de dépôt : le Crédit Foncier, le Comptoir d'Escompte, le Crédit Lyonnais, la Société Générale et le Crédit industriel ont ensemble un portefeuille de un milliard 62 millions (2), tandis que celui de la Banque de France était en 1894 de 482 millions, et en 1895 de 625.871.721 fr. ; mais la Banque exerce néanmoins une influence énorme sur toute notre organisation économique ; elle est, suivant l'expression de M. Leroy-Baulieu, la clef de voûte de tout notre système de comptabilité et de caisse. « Elle est avant
« tout une maison de caisse, la Banque des banquiers ;
« elle détient une bonne partie de leurs réserves, elle

(1) Voir pages 26-53.

(2) Leroy-Baulieu, loc. cit. ; — Théry, *les Fonctions la Banque de France*.

« compense leurs comptes entre eux, elle effectue
« leurs recouvrements ; si l'un d'eux tombe dans l'em-
« barras ou en déconfiture, elle vient à son secours
« en réescomptant son portefeuille, comme elle l'a fait
« dans les cinq dernières années à deux institutions
« qui ont dû liquider, le Comptoir d'escompte et la
« Société des dépôts et comptes courants (1). » La
Banque de France est donc la Banque des banquiers,
elle leur rend l'immense service de leur fournir des
fonds quand ils en ont besoin, et d'en assurer le mou-
vement rapide et économique ; c'est ainsi qu'elle
accomplit chaque année des virements, qui s'élèvent
à 35 et 40 millions, faisant ainsi pénétrer peu à peu
dans nos mœurs l'usage des compensations déjà si
répandu en Angleterre et en Amérique. En dehors de
ces fonctions de caissière, la Banque assure en outre
une circulation de près de 4 milliards de billets qui
sont acceptés partout à l'égal de l'or.

En temps de crise commerciale ou financière la
Banque exerce des fonctions encore plus importantes,
car c'est alors seulement que se déploie toute son ac-
tivité d'établissement de crédit ; les banques secondai-
res s'adressent à elle pour escompter leur portefeuille
et se procurer les fonds réclamés par les déposants ; le
public lui-même recourt à elle pour obtenir des res-
sources qu'on ne trouve plus dans les autres banques.
La Banque de France est donc une sorte de soupape de
sûreté qui fonctionne en cas de danger pour le cré-
dit, et dont l'existence est une garantie de sécurité,
non seulement pour la circulation fiduciaire, mais
pour toutes les opérations de banque qui s'accomplis-

(1) Leroy-Baulieu, loc. cit., p. 625.

sent sur le territoire de la France. On a pu constater à cet égard l'importance de son rôle en 1873, alors que son portefeuille s'est élevé de 450 millions à 2 milliards 250 millions. La banque avait donc pu fournir sans faiblir l'escompte nécessaire à toute la France, contribuant ainsi pour une large part à réparer les pertes que la guerre avait fait subir à l'industrie et au commerce français.

Enfin la Banque est encore pour la France une ressource précieuse en cas de guerre avec l'étranger qu'il faut malheureusement toujours prévoir. Pas plus et moins encore qu'en 1870 les impôts ne suffiraient à l'entretien de notre armée en campagne; où pourrait-on trouver des ressources en dehors de la Banque de France? Les billets d'Etat émis dans des circonstances analogues par les pays étrangers ont été presque toujours insuffisants (1) et ont jeté un trouble profond dans la circulation fiduciaire et monétaire. Si une guerre venait à nous surprendre après le retrait du privilège à la Banque de France, son énorme encaisse, si précieuse en cette circonstance, nous ferait complètement défaut et nous serions contraints de recourir au papier monnaie dont nous avons eu tant de fois déjà l'occasion de constater les effets désastreux. La Banque de France est donc, suivant l'expression de M. Leroy-Baulieu, notre « trésor de guerre », dont la conservation importe autant aux intérêts de la nation que l'entretien de notre armée elle-même.

Comme on le voit la base du crédit de la Banque de France est dans son encaisse de 2 milliards 260 millions, et dans la prudence et l'habileté bien con-

(1) Il en a été ainsi notamment pour l'Autriche et pour la Russie, voir p. 471 et 492.

nues avec lesquelles elle sait conserver et augmenter cette encaisse. C'est à elle que les banquiers et le public recourent en cas de crise et de disette de capitaux ; c'est sur elle que l'on compte pour assurer le remboursement des billets en circulation ; c'est à elle que s'adresserait le gouvernement en cas de guerre. Or, pour constituer cette encaisse, pour acquérir cette notoriété, il a fallu près d'un siècle ; combien faudrait-il de temps à l'établissement qui succéderait à la Banque de France, pour accumuler une pareille réserve métallique, et pour gagner la confiance du public ? Rien ne démontre d'ailleurs qu'il y réussirait. La place immense occupée par la Banque de France dans notre organisation sociale resterait en tout cas longtemps vide, et nous serions exposés à tous les accidents contre lesquels elle nous protège actuellement. Voilà pourquoi le renouvellement du privilège de la Banque de France nous paraît s'imposer comme une *mesure de la plus élémentaire prudence*.

Pour lui retirer son monopole, il faudrait avoir contre elle des griefs singulièrement graves. On lui a, en effet, adressé de très vifs reproches, principalement dans la discussion devant la Chambre des Députés. Mais nous croyons que ces reproches sont injustifiés ou du moins insuffisants, pour motiver un bouleversement complet dans l'émission de nos billets de banque.

On a fait valoir contre la Banque de France le peu d'empressement qu'elle a mis à fonder des succursales dont la création lui avait été imposée par la loi de 1873 (1), et dont le fonctionnement n'a commencé

(1) Cette loi était elle-même intervenue pour contraindre la Banque

qu'en 1879. On oppose à cette indifférence de notre banque l'exemple de la Banque de Belgique ; on fait remarquer qu'en égard au chiffre de la population, les succursales sont beaucoup plus nombreuses en ce pays qu'en France, et que les nôtres, pour être en nombre correspondant, devraient s'élever au chiffre de 600 : or, nous avons à peine 259 places bancables. On ajoute que la Banque de France s'est également montrée récalcitrante aux désirs du public en refusant pendant longtemps d'émettre des billets de 50 fr. qu'on n'a pu obtenir qu'en 1870. Nous n'avons point l'intention de défendre la Banque de France contre ces critiques ; on conçoit difficilement, en effet, qu'elle ait résisté aussi obstinément à l'émission des billets de 50 fr., qui ne pouvait lui causer aucun dommage, puisqu'il est démontré que les petites coupures circulent plus facilement que les autres. La négligence de la Banque à fonder des succursales s'explique tout naturellement par les pertes que la création de ces établissements impose toujours pendant de longues années à l'établissement principal. On peut voir, en effet, qu'encore aujourd'hui, plusieurs succursales sont en déficit. Voilà évidemment la raison des attermoiements de la Banque de France : mais il faut bien reconnaître que sa situation de banque privilégiée lui imposait l'obligation de subir ces pertes dans l'intérêt du public et qu'elle ne saurait être par conséquent approuvée dans ses temporisations. Néanmoins, ce reproche, dont on a fait grand bruit, est véritablement bien peu sérieux ; la Banque de France s'est exécutée, nous avons aujourd'hui de nombreuses places bancables, et si le

à exécuter l'engagement pris par elle en 1857 de créer une succursale par département.

renouvellement du privilège impose à la Banque la création de nouvelles succursales, il ne tiendra qu'au gouvernement d'obtenir, dans les délais fixés par la loi, l'accomplissement de cette obligation (1).

Un pareil grief ne saurait donc justifier le retrait du privilège, et cependant parmi tous ceux qu'on a formulés contre la Banque de France, c'est le seul qui nous paraisse fondé, comme on va pouvoir s'en rendre compte. L'un des principaux arguments qu'on a fait valoir contre la Banque de France est tiré des bénéfices énormes qu'elle retire, dit-on, de son monopole ; les partisans de la liberté des banques prétendent que sa suppression amènerait un abaissement du taux de l'escompte, et ferait ainsi profiter le commerce et l'industrie des avantages que la Banque recueille seule aujourd'hui. Les partisans de la Banque d'Etat soutiennent qu'on aboutirait au même résultat en formant le capital de la nouvelle banque avec les fonds des caisses d'épargne, auxquels on n'attribuerait qu'un intérêt de 3 0/0, au lieu de 18 ou 19 0/0 qu'on donne aux actionnaires de la Banque de France. Ce reproche de réaliser des bénéfices excessifs n'est pas nouveau. Dès 1865 il avait été déjà formulé et M. Wolowsky le réfutait dans la *Revue des Deux-Mondes* (2) en citant l'exemple de la Banque de Lyon qui, sur des titres de 1000 fr., trouvait moyen de donner 244 fr. aux actionnaires, et il ajoutait : « nous sommes loin de lui en faire un re-

(1) A l'égard des billets de petite coupure, les désirs du public ont été également satisfaits. La Banque a en circulation :

7.561.192	billets de 50 fr.	
16.919	—	25 fr.
77.508	—	20 fr.
144.208	—	5 fr.

(2) *Revue des Deux-Mondes*, 1865, p. 662.

« proche pourvu que ce bénéfice n'ait pas été acquis
« au prix de la sécurité nécessaire des opérations. Si
« nous citons cet exemple c'est uniquement pour ne
« point revenir sur une triste espèce d'arguments, les
« arguments de jalousie qu'on voudrait ne point ren-
« contrer dans un débat sérieux. Il faut qu'une ban-
« que soit prospère pour que son crédit s'étende, pour
« que la solidité de ses opérations résiste à la violence
« des crises ; ce gain qu'elle fait correspond aux ser-
« vices qu'elle rend. » — Cette réponse à laquelle
donne une force particulière l'autorité de son auteur,
pourrait dispenser de toutes les autres. Mais comme
on a beaucoup insisté à la Chambre sur les 18 ou 19
0/0 que la Banque de France donnerait, dit-on, à ses
actionnaires, sur les sommes énormes que lui ferait
gagner l'émission de ses billets ; comme on a fait mi-
roiter aux yeux du public des espérances décevantes de
crédit à prix réduit et même gratuit, nous croyons
utile de rétablir la vérité sur ce point.

On joue sur les mots lorsqu'on vient dire que la
Banque réalise des bénéfices représentant 18 ou 19 0/0
du capital : cela n'est vrai que si on fait allusion au ca-
pital primitif de 1000 fr. par action ; mais alors on ou-
blie que la valeur des capitaux a doublé et même tri-
plé depuis la fondation de la Banque de France. Une
personne qui aurait acquis des immeubles à Paris ou
dans une grande ville en 1803 percevrait un revenu
qui représenterait peut-être 30 ou 40 0/0 du capital
primitif. Comme on le disait fort bien à la Société
d'économie politique (1), un rentier qui aurait acheté

(1) Discussion à la Société d'économie politique du 5 octobre 1895,
Economiste français, 12 octobre 1895.

en 1864 de la rente 3 0/0 au plus haut cours de l'année, à 67 fr. 70, aurait eu près de 145 fr. de rente avec le prix d'une action de la Banque de France. Cette rente vaudrait aujourd'hui environ 5000 fr.; le capital se serait augmenté de 1400 fr. et le revenu serait supérieur à celui que donne la Banque. Donc pour apprécier le chiffre des dividendes, il faut tenir compte du prix actuel des actions qui s'est accru moins par les spéculations que par l'effet de l'augmentation de valeur de l'ensemble des capitaux. Il est d'autant plus nécessaire de tenir compte de ce prix actuel, que les actions changent de propriétaire tous les huit ans en moyenne, et que par conséquent le revenu de ceux qui les détiennent doit être calculé sur la valeur qu'elles possèdent aujourd'hui, valeur qui a d'ailleurs diminué depuis huit ans, et qui a varié entre 4.500 et 3.500 fr.; quant aux dividendes ils ont flotté entre 290 et 113 francs (1).

On voit par là que les actionnaires ont à peine reçu comme moyenne d'intérêt 3 0/0 du prix de leurs actions achetées depuis huit ou dix ans. Ce chiffre n'a rien d'anormal, surtout si l'on tient compte de l'irrégularité des dividendes qui constitue pour les propriétaires d'actions un inconvénient très sérieux. On peut affirmer d'ailleurs que la plupart des actionnaires des sociétés anonymes sont mieux rémunérés que ceux de la Banque de France; et on se l'explique facilement

(1) 1881 . . .	250 fr.	par action	1888 . . .	112 fr.	par action
1882 . . .	290	—	1889 . . .	152	—
1883 . . .	226	—	1890 . . .	157	—
1884 . . .	214	—	1891 . . .	159	—
1885 . . .	185	—	1892 . . .	130	—
1886 . . .	185	—	1893 . . .	124	—
1887 . . .	150	—	1894 . . .	113	—

(Théry, *les Fonctions de la Banque de France*, p. 60).

quand on met en regard des bénéfices infimes de la Banque qui tendent toujours à s'amoindrir, le chiffre colossal des opérations qu'elle accomplit. Nous empruntons à M. Théry (1) le tableau suivant montrant les bénéfices nets de la Banque pour un million d'opérations (2).

ANNÉES	SOMMES escomptées	AVANCES sur titres	COMPTES courants par- ticuliers	COMPTES courants d'Etat	TOTAL des OPÉRATIONS	BÉNÉFICES nets de l'exercice	BÉNÉFICES par millions de francs
	Millions de francs					Milliers de francs	Francs
1881	14 374	1 123	119 663	6 969	139 129	57 090	0 410
1882	11 322	884	101 677	5 299	119 182	62 562	0 520
1883	10 827	665	88 360	5 777	105 629	44 803	0 424
1884	10 385	626	85 330	6 538	102 879	41 394	0 402
1885	9 250	585	81 008	5 710	96 553	36 128	0 374
1886	8 303	993	91 033	8 973	109 302	29 654	0 271
1887	8 269	590	85 528	5 231	99 618	28 766	0 288
1888	8 686	635	95 060	5 264	109 645	28 045	0 255
1889	9 180	713	104 525	5 145	119 563	33 447	0 279
1890	9 610	812	108 636	5 783	124 841	30 917	0 247
1891	9 969	1 980	120 387	9 636	141 982	32 787	0 230
1892	8 416	751	97 429	6 009	112 605	25 044	0 222
1893	8 831	807	97 617	7 394	114 649	23 883	0 208
1894	8 725	1 002	113 737	7 354	130 815	21 496	0 164

On voit par là que la Banque de France s'est contentée de 0 fr. 16 par million pour les opérations accomplies par elle, et on doit se demander quel établissement pourrait se faire payer ses services à un prix aussi bas. Mais ce n'est point tout encore ; parmi les bénéfices qu'on a tant reprochés à la Banque, une

(1) Théry, *les Fonctions de la Banque de France*, p. 61.

(2) Les tableaux à l'aide desquels nous ferons constater les progrès de la Banque de France ne remonteront pas en général au delà de 1881 ; on trouvera pour les années qui précèdent les renseignements les plus complets, dans le livre de M. Octave Noël, *les Banques d'émission en Europe*.

bonne partie proviennent d'opérations qu'elle a accomplies concurremment avec les banques libres, et ne résultent nullement de son privilège d'émission. Les avantages que le privilège procure à la Banque se réduisent en réalité à fort peu de chose, comme nous allons pouvoir nous en rendre compte. En 1894, la circulation moyenne a été de 3.476.500.000 fr., la moyenne de l'encaisse s'est élevée à 3.083.700.000 fr. la circulation à découvert a donc été de 392.800.000 fr. Elle seule a pu procurer à la Banque un bénéfice quelconque, car les billets qui sont garantis par son encaisse ne lui rapportent rien, l'encaisse restant improductive dans les caves de la Banque ; ils lui coûtent au contraire des frais de fabrication qui, joints au droit de timbre, s'élèvent à 2.206.910 fr. Sur ces 392.800.000 fr., 140 millions, représentant l'avance de la Banque à l'Etat, n'ont rapporté à celle-ci que 70.183 fr.; en supposant qu'on ait employé les 252.800.000 fr. qui restent, en escomptes et en avances dans la proportion moyenne du portefeuille des escomptes et de celui des avances, c'est-à-dire 169.376.000 fr. à 2 fr. 50 0/0 pour l'escompte, et 83.424.000 fr. à 3,50 0/0 pour les avances, on obtient un bénéfice net de 7.154.220 fr.; en y ajoutant le produit de 140 millions avancés à l'Etat, c'est-à-dire 70.183 fr., on obtient un ensemble de 7.222.403 fr. De cet ensemble il faut déduire les frais de timbre et de fabrication de billets dont nous avons parlé, il reste un produit net de 5.017.492 fr. (1). Voilà tout le bénéfice que la Banque a retiré de son privilège en 1894. On peut donc affirmer que la ma-

(1) E. Théry, loc. cit., p. 62-64.

jeune partie de ses opérations d'escompte et d'avances sur titres ont été accomplies avec ses comptes courants créditeurs, et qu'en agissant ainsi la Banque n'a fait que se livrer aux actes de commerce qui sont permis à toutes les banques de dépôts (1).

On voit que les bénéfices de la Banque de France sont loin d'être aussi considérables qu'on l'a affirmé, et qu'une partie d'entre eux résulte pour elle non point de son privilège, mais d'actes commerciaux que tout banquier peut accomplir librement et dont personne n'a le droit de lui demander compte. Ce n'est pas tout encore. Nous avons mesuré les avantages que le privilège de l'émission procure à la Banque, nous n'avons pas apprécié ceux qu'elle lui fait perdre. Nous ne parlons pas en ce moment des services gratuits et fort onéreux pour elle qu'elle rend au public et à l'Etat et qui doivent cependant entrer en ligne de compte, mais seulement des bénéfices dont la privation son privilège soit au point de vue des escomptes, soit au point de vue des dépôts.

Au point de vue des escomptes d'abord, la privation de bénéfices à laquelle nous faisons allusion est particulièrement sensible depuis quelques années. Il suffit pour cela de jeter les yeux sur le tableau suivant qui nous fait connaître l'état du portefeuille de la Banque de France, comparé à celui de nos grandes sociétés de dépôt, au 31 décembre de chaque année (2).

(1) Il faut ajouter que les bénéfices résultant du privilège tendent constamment à diminuer par suite de l'usage de plus en plus répandu du chèque et des paiements par compensation, et de la réduction de la circulation à découvert qui en est la conséquence.

(2) Théry, *loc. cit.*, p. 20.

(Millions de francs)

ANNÉES	CRÉDIT LYONNAIS	COMPT. d'Es- compte	SOCIÉTÉ GÉNÉRALE	CRÉDIT Indust.	TOTAL des 4 SOCIÉTÉS	BANQUE de FRANCE	TOTAL général des Porte- feuilles
1881	178	111	98	64	451	1.414	1.865
1882	131	98	115	68	412	1.146	1.558
1883	187	102	111	70	470	1.259	1.729
1884	164	87	109	91	451	1.051	1.502
1885	228	129	118	83	558	762	1.320
1886	244	100	116	80	544	710	1.254
1887	265	94	125	78	562	700	1.262
1888	324	121	156	94	695	788	1.483
1889	412	98	131	87	728	872	1.600
1890	460	140	134	88	822	994	1.716
1891	544	117	134	79	874	810	1.684
1892	503	148	121	74	846	712	1.558
1893	527	153	120	62	862	738	1.600
1894	585	172	135	63	955	559	1.514

Ces chiffres sont singulièrement significatifs. En 1881, on voit que la Banque avait un portefeuille de 1.414 millions, tandis que les autres sociétés réunies n'avaient en portefeuille que 451 millions. En 1894 les proportions sont absolument renversées ; la Banque de France n'a plus en portefeuille que 559 millions, tandis que les autres sociétés disposent de 955 millions. Bien plus le Crédit Lyonnais à lui seul a un portefeuille de 585 millions, supérieur de 35 millions à celui de la Banque de France. — Comment expliquer cette décroissance du portefeuille de la Banque de France et l'accroissement du portefeuille des autres banques ? ce n'est point par le défaut de confiance du public puisqu'il préfère ses billets à l'or, mais c'est par les conditions onéreuses que la Banque impose à l'es-compte, conditions qui découlent directement de sa

situation de banque privilégiée. La Banque de France n'escompte en effet qu'à trois signatures, tandis que les autres banques n'exigent en principe que la solvabilité des personnes qui présentent leurs effets de commerce à leurs guichets. Or, cette règle des signatures est imposée à la Banque par ses statuts, dans le but d'éliminer pour ainsi dire automatiquement les effets de complaisance ne représentant pas une valeur faite. La Banque de France, en outre, ne fait aucune différence pour le taux de l'escompte d'après le degré de solvabilité des clients ; les autres banques font cette différence, et il en résulte que le meilleur papier de commerce a tout intérêt à se présenter à elles et à fuir la Banque de France. Cette règle du taux uniforme de l'escompte, qui n'est point mise en pratique par la Banque d'Angleterre, n'est pas imposée à notre Banque ni par la loi ni par ses statuts ; mais elle l'est par l'opinion publique qui ne manquerait pas de protester contre les préférences que la Banque accorderait au papier le meilleur, c'est-à-dire le plus souvent à celui des grands commerçants. Voilà, à n'en pas douter, les deux causes de la diminution progressive du portefeuille de la Banque de France ; diminution qui est pour elle une source de pertes très sérieuses, susceptibles de faire disparaître les avantages du privilège.

Si nous jetons maintenant les yeux sur la situation des comptes de chèques remboursables à vue, et des comptes courants créditeurs des quatre grandes sociétés françaises de dépôts (1), comparée avec celle des

(1) Ajoutons que la Banque de France subit encore pour l'escompte la concurrence des compagnies de chemin de fer et d'assurances.

comptes courants de la Banque de France, nous aboutirons à une constatation analogue à celle que nous venons de faire (1).

(Millions de francs)

ANNÉES	CRÉDIT LYONNAIS	COMPT. d'Es- compte	SOCIÉTÉ GÉNÉRALE	CRÉDIT Indust.	TOTAL des 4 SOCIÉTÉS	BANQUE de FRANCE	TOTAL GÉNÉRAL
1881	240	82	152	53	527	829	1 356
1882	161	88	140	88	447	697	1 141
1883	225	93	151	85	524	486	1 010
1884	275	108	146	78	607	523	1 130
1885	320	105	158	77	660	520	1 180
1886	416	101	176	97	790	648	1 438
1887	470	99	172	78	819	541	1 360
1888	537	108	155	93	893	691	1 584
1889	565	140	155	93	953	748	1 701
1890	611	210	162	104	1 087	593	1 680
1891	667	175	144	96	1 082	724	1 806
1892	687	202	150	98	1 137	721	1 858
1893	706	223	157	76	1 162	540	1 702
1894	857	286	164	91	1 398	632	2 030

Si les résultats de cette comparaison sont moins apparents que ceux que nous avons constatés à l'égard de l'escompte, ils n'en sont pas moins très sensibles. Les comptes courants de la Banque de France tendent à diminuer à mesure qu'augmentent ceux des autres sociétés de dépôts. Comment expliquer un pareil résultat ? Il faut reconnaître qu'il trouve son explication en partie dans ce fait que la Banque n'admettait pas jusqu'ici, comme les autres sociétés de crédit, des comptes de dépôts de fonds volontaires remboursables

(1) Théry, p. 51 et 52.

sur chèque à vue (1) ; mais la diminution des comptes courants de la Banque s'explique encore par une autre raison dont l'importance est évidente ; c'est que les sociétés de dépôt fournissent à leurs déposants un intérêt de 0,50 %, tandis que la Banque de France, à cause de sa situation de banque privilégiée, ne paie aucun intérêt à ses déposants. On ne peut douter que ceux-ci ne seraient encore beaucoup plus nombreux si elle leur payait un intérêt.

De ces quelques remarques il ressort que les bénéfices dont la Banque de France est privée par l'effet de son privilège sont au moins aussi considérables que ceux qui lui sont assurés par ce privilège. Il est bien certain, en effet, que si le monopole d'émission des billets venait à être retiré à la Banque de France, si elle était libre de diriger à son gré ses opérations, comme les autres sociétés de crédit, elle ferait subir à celles-ci une concurrence redoutable, et distribuerait à ses actionnaires des dividendes assurément plus élevés que ceux qu'elle leur fournit aujourd'hui. Beaucoup d'économistes et d'hommes d'affaires estiment même que les autres banques se réuniraient spontanément pour offrir à la Banque de France le monopole de l'émission et éviter ainsi la rivalité d'un adversaire contre lequel la lutte leur paraîtrait impossible. Comment peut-on soutenir, en présence d'une pareille situation, que la Banque de France tire de son privilège des bénéfices exagérés ? La vérité est, suivant nous, que ces bénéfices, qui ont pu être assez considérables à une certaine époque, tendent à diminuer de jour

(1) Elle les admet depuis quelques mois, Théry p. 53. — Ajoutons que la Banque de France a fait preuve, à l'égard de ses comptes courants, d'une indifférence dont elle commence à se repentir.

en jour par le fait de la concurrence des autres banques de dépôt. A tel point qu'il nous semble impossible, comme nous aurons l'occasion de l'expliquer plus loin (1), d'imposer à la Banque de France les charges exorbitantes que certaines personnes voudraient lui faire supporter, sans compromettre la sécurité de notre premier établissement de crédit, et de notre circulation fiduciaire.

Nous croyons donc avoir mis à néant le principal reproche qu'on adresse à la Banque de France, et démontré qu'elle ne fait point payer ses services trop cher. Mais ce n'est pas seulement le prix de ses services que l'on a critiqué, ce sont les services eux-mêmes. On a dit que la Banque de France est inaccessible au petit commerce, qu'elle favorise les grands commerçants et les hauts financiers, qu'elle ne fait aucun effort pour abaisser le taux de l'escompte, qu'en un mot elle est comme un organisme mort renfermé dans ses vieilles méthodes et ses usages surannés, et qu'elle travaille uniquement dans son intérêt mais non dans l'intérêt du public.

Ces reproches nous paraissent immérités. Pour se rendre compte que la Banque de France devient de plus en plus accessible au petit commerce, il suffit de jeter les yeux sur ses bilans auxquels M. Théry a emprunté les indications suivantes relativement au chiffre et au nombre des effets escomptés par la Banque (2).

(1) Voir p. 238 et suiv.

(2) Théry, p. 48.

(Millions de francs)

ANNÉES	NOMBRE d'effets escomptés.	CAPITAL des effets escomptés.	MOYENNE des effets escomptés.
	UNITÉS		FRANCS
1881	10,494,849	11,374	1,083
1882	11,049,169	11,322	1,024
1883	11,602,333	10,827	933
1884	11,801,364	10,385	866
1885	11,660,589	9,250	793
1886	11,377,405	8,303	730
1887	11,579,661	8,269	714
1888	11,958,143	8,686	718
1889	12,368,431	9,180	742
1890	12,583,225	9,610	757
1891	12,277,234	9,969	750
1892	13,089,468	8,416	642
1893	13,425,904	8,831	661
1894	13,489,506	8,725	646

Il résulte de ce tableau que le capital escompté qui était, en 1881, de 11.374.000.000, n'est plus, en 1894, que de 8.725.000.000, tandis qu'au contraire le nombre des effets qui était de 10.494.849 en 1881, est, en 1894, de 13.489.506. Le capital escompté a diminué, le nombre des effets a augmenté, preuve incontestable que la Banque de France escompte un nombre de plus en plus considérable de petits effets ; ce résultat est d'ailleurs nettement accusé par la moyenne des effets qui était, en 1881, de 1.083 fr. et qui n'est plus, en 1894, que de 646 fr. On ne peut donc plus reprocher à la Banque de France de n'être point en relations avec le petit commerce (1).

(1) Ajoutons que la Banque de France a abaissé à 250 fr. le minimum de ses prêts.

Il ne nous suffit pas d'avoir démontré que la Banque de France escompte les plus petits effets de commerce qui lui sont présentés, nous voulons encore établir qu'elle les escompte à un taux plus avantageux que celui de toutes les autres banques européennes. On ne peut pas demander à une banque d'émission d'assurer un taux d'escompte absolument fixe ; c'est un idéal dont on approche plus ou moins, mais qu'il est impossible d'atteindre parce qu'il y a nécessairement dans la vie économique des périodes de crise durant lesquelles les banques ne réussissent à protéger leur encaisse menacée qu'en élevant le taux de l'escompte. Mais nous croyons qu'il est démontré par le tableau suivant que la Banque de France a su fixer un taux d'escompte plus bas et moins mobile que celui des autres banques (1).

Taux moyen annuel de l'escompte officiel en Europe
de 1881 à 1894.

ANNÉES	PARIS	A LONDRES	A BERLIN	A VIENNE	A ROME	MOYENNE des 5 grands Marchés EUROPÉENS
	%	%	%	%	%	
1881	3.84	3.48	4.42	4	4.13	3.97
1882	3.80	4.14	4.54	4.20	5	4.33
1883	3.08	3.58	4.05	4.11	5	3.96
1884	3	2.95	4	4	4.43	3.68
1885	3	2.92	4.12	4	5.16	3.84
1886	3	3.05	3.28	4	4.71	3.61
1887	3	3.34	3.41	4.12	5.50	3.87
1888	3.07	3.30	3.32	4.17	5.50	3.87
1889	3.16	3.55	3.67	4.19	5.60	4.04
1890	3	4.69	4.52	4.48	6	4.54
1891	3	3.35	3.80	4.40	5.78	4.06
1892	2.70	2.52	3.20	4.02	5.20	3.53
1893	2.50	3.06	4.07	4.24	5.18	3.81
1894	2.50	2.11	3.12	4.08	5.74	3.51

(1) Théry, p. 13.

Il résulte de ces chiffres que le taux de l'escompte de la Banque de France est constamment inférieur à la moyenne du marché européen, à la moyenne de Rome, de Vienne et de Berlin ; qu'il est le plus souvent inférieur à la moyenne de Londres et, en tous cas, beaucoup plus fixe que sur cette place. M. Magnin a fait remarquer à cet égard que depuis le 19 janvier 1892, le taux de l'escompte n'a pas varié, tandis qu'en Angleterre il a varié 12 fois. La supériorité de la Banque de France sur les autres banques européennes s'affirme donc d'une façon incontestable au point de vue du taux de l'escompte.

Au point de vue de la circulation fiduciaire et de l'encaisse, sa supériorité ne saurait non plus être contestée. Voici, d'ailleurs quelques chiffres relatifs aux principales opérations de la Banque qui répondront au reproche qu'on lui a fait de demeurer stationnaire et de ne point se développer suivant les besoins du commerce et de l'industrie (1).

ANNÉES	ENCAISSE	CIRCULATION FIDUCIAIRE
1812	81.696.000	106.664.090
1820	194.945.000	153.802.000
1830	145.033.000	222.941.000
1840	246.901.000	224.717.000
1860	513.509.000	749.708.600
1880	1.974.100.000	2.305.435.500
1883	2.027.600.000	2.926.057.000
1887	2.361.500.000	2.719.269.200
1891	2.589.500.000	3.047.205.200
1892	2.971.900.000	3.311.768.610
1893	2.963.800.000	3.564.770.655
1894	3.298.800.000	3.749.721.650
1895	3.202.919.875	3.484.934.925

(1) Nous empruntons ces chiffres au livre de M. Noël sur les ban-

Ces chiffres, en même temps qu'ils établissent les progrès considérables de l'encaisse et de la circulation fiduciaire, montrent que l'écart entre l'encaisse et la circulation est de plus en plus étroit. On en a fait un reproche à la Banque de France, nous croyons que c'est à tort. Une pareille situation ne peut, à nos yeux, présenter que des avantages. Elle démontre d'abord que la Banque suffit amplement aux besoins de la circulation fiduciaire, puisqu'elle pourrait émettre, sans le moindre danger pour la sécurité, une quantité beaucoup plus considérable de billets si on les lui demandait. Cette possibilité est en outre une garantie de l'extension que le crédit de la Banque serait susceptible de prendre en cas de crise. Enfin, elle démontre que l'usage des instruments d'échange plus perfectionnés que le billet de banque, nous voulons parler du chèque et des paiements par compensation, commence à pénétrer dans nos mœurs.

2° *Avances sur titres, dépôts de titres.*

En vertu de différentes lois, décrets et statuts (1), la Banque est autorisée à recevoir des dépôts de titres en garantie d'avances et des dépôts libres.

ques d'émission en Europe, p. 466, et aux comptes-rendus de l'Assemblée des actionnaires.

(1) Les art. 9, 48 et 49 des statuts du 46 janvier 1808 autorisent la banque à recevoir des dépôts libres. — L'art. 46 autorise les avances sur effets publics à échéance déterminée. La loi du 47 mai 1834 autorise les avances sur effets publics à échéance indéterminée, le décret du 3 mars 1852 les avances sur actions et obligations de chemins de fer français, le décret du 28 mars 1852 les avances sur les obligations de la ville de Paris, la loi du 9 juin 1857 les avances sur les obligations du Crédit foncier, le décret du 28 juin 1880 les avances sur les obligations des villes et des départements français,

a) Dépôts en garantie d'avances

La Banque fait actuellement des avances sur 126 espèces de titres (1). Le tableau suivant fait connaître, au 24 décembre de chaque année, le chiffre de ces avances (2).

ANNÉES	COMPTES OUVERTS	DÉPÔTS	TITRES	ÉVALUATION au cours de la Bourse
	unités	unités	unités	millions de fr.
1881	9.290	21.449	395.783	
1882	11.409	27.602	390.463	466.421
1883	12.959	33.748	455.026	385.198
1884	13.716	36.368	478.802	442.356
1885	13.652	37.162	476.669	377.315
1886	13.193	36.596	514.135	976.051
1887	14.127	37.681	514.883	373.560
1888	14.665	38.169	504.794	387.498
1889	14.341	37.738	521.361	394.271
1890	13.333	38.152	562.796	419.607
1891	14.689	42.310	649.402	440.025
1892	14.084	41.956	649.807	506.390
1893	13.828	42.029	663.850	527.698
1894	13.281	43.027	695.977	519.890

M. Théry fait remarquer avec raison que cette branche des fonctions de la Banque de France a rendu à la fortune mobilière des services analogues à ceux de l'organisation du Crédit foncier pour la propriété immobilière. La simple lecture des chiffres ci-dessus permet de constater l'accroissement rapide de cette partie de ses opérations. On peut remarquer aussi la multiplication des petits dépôts démontrée par ce fait que le nombre des dépôts, des titres et des comptes ouverts a presque doublé, tandis que la valeur de l'en-

(1) 80 0/0 sur les rentes françaises, bons et obligations du trésor, 75 0/0 sur les actions et obligations des principales lignes de chemins de fer de la France, 60 0/0 sur les actions de jouissance des chemins de fer de l'Est, d'Orléans, de l'Ouest, du Midi et du Nord, Théry, p. 26.

(2) Théry, p. 27.

semble de ces titres déposés s'est à peine accru de 50 millions.

b) Dépôts libres de titres (1)

ANNÉES	RENTES FRANÇAISES ET ÉTRANGÈRES EN REVENUS			
	RENTES FRANÇAISES	RENTES ÉTRANGÈRES	TOTAL DES REVENUS	NOMBRE DE TITRES
	francs	francs	francs	unités
1881	14.720.235	15.385.388	30.105.573	247.938
1882	17.004.960	14.832.517	31.837.477	260.399
1883	17.077.184	15.757.824	32.835.008	267.216
1884	18.962.414	16.875.277	35.837.691	298.632
1885	20.265.782	18.456.583	38.722.365	343.101
1886	20.445.181	19.232.884	39.678.065	360.968
1887	20.868.009	20.842.604	41.710.613	388.135
1888	20.641.690	21.264.679	41.906.369	412.935
1889	21.873.635	24.324.008	46.197.643	627.925
1890	22.785.046	27.147.762	49.933.408	782.251
1891	25.046.486	30.313.267	55.359.753	938.744
1892	24.552.423	31.741.072	56.293.495	998.485
1893	24.512.394	32.949.575	57.461.969	1.060.786
1894	26.662.925	34.084.549	56.747.474	1.128.071

ANNÉES	NOMBRE D'ACTIONNÉS ET D'OBLIGATIONS			
	NOMBRE des bons-reconnaisances et divers	FRANÇAISES	ÉTRANGÈRES	TOTAL
1881	1.106	1.312.120	591.306	1.903.426
1882	1.654	1.468.533	661.697	2.130.230
1883	1.792	1.567.236	683.252	2.250.488
1884	4.597	1.668.230	726.793	2.395.023
1885	3.615	1.777.057	763.307	2.540.364
1886	3.812	1.799.755	723.946	2.523.701
1887	2.206	1.801.002	712.897	2.513.899
1888	2.588	1.830.139	710.425	2.540.564
1889	1.991	1.927.109	765.837	2.692.946
1890	2.944	2.045.189	798.319	2.843.508
1891	2.867	2.054.761	867.574	2.922.335
1892	1.363	2.078.057	870.086	2.948.143
1893	1.150	2.066.507	868.902	2.935.409
1894	620	2.056.119	835.481	2.891.600

(1) Théry, p. 34.

La simple lecture de ce tableau permet de constater sans commentaire les progrès accomplis.

3° *Comptes courants* (1)

A l'égard des comptes courants il faut reconnaître que la Banque de France a mérité les reproches qu'on lui a adressés, et qu'elle a peu fait, soit pour favoriser les combinaisons les plus pratiques et les plus avantageuses au public, soit surtout pour en vulgariser l'usage. Mais en présence de l'augmentation croissante des comptes courants des autres sociétés, elle s'est départie de ses anciennes habitudes, et offre aujourd'hui *les mêmes facilités gratuites de virements et de compensations que le fameux Clearing House de Londres*, dont le mouvement varie entre 130 et 160 milliards de francs.

La Banque de France admet aujourd'hui des comptes courants simples, des comptes courants d'avances dont nous avons constaté le chiffre. Ils permettent à un négociant qui a déposé des titres à la Banque de ne payer des intérêts que pour la valeur des avances qui lui sont faites sur ces titres. Enfin nous avons vu que la Banque accepte, depuis le 1^{er} février 1894, des comptes de dépôt de fonds volontaires remboursables sur chèques à vue (2), comme le font les grandes

(1) Nous ne nous occupons ici que des comptes courants des particuliers. Voir plus loin pour le compte courant du trésor.

(2) Voici les raisons qui ont déterminé la Banque à adopter cette innovation : on a pu constater, par le tableau de la page 220, que les dépôts et les comptes courants des grandes sociétés de crédit se sont augmentés dans des proportions considérables au détriment de la Banque de France. Indépendamment de l'intérêt personnel qui a dû pousser la Banque à réagir contre l'amoindrissement de cette branche importante de ses opérations, un motif d'intérêt général de la plus

sociétés de dépôts, mais sans fournir aucun intérêt aux déposants (1).

A tous les titulaires de ses comptes la Banque de France offre les avantages suivants : ils reçoivent trois carnets de chèques. Le premier se compose de bons de virement rouges permettant de faire passer une somme au crédit d'un autre compte courant sur place. Le second comprend les chèques directs violets à ordre ou au porteur, servant aux retraits de fonds ; le troisième comprend les chèques indirects roses, exclusivement à ordre et tirés sur une succursale de la Banque autre que celle où le compte courant est ouvert.

On trouvera dans le tableau suivant la situation de ces différents comptes courants (2) :

haute importance l'a déterminée à recevoir les dépôts de fonds volontaires. On sait que la Banque de France est, en cas de crise, la ressource de toutes les autres banques qui lui font escompter leurs portefeuilles. Or, au 31 décembre 1894, le montant du portefeuille des grandes sociétés de dépôts était de 955 millions de francs. D'autre part, la circulation fiduciaire s'élevait en janvier 1895 à 3,679 millions. La limite légale étant de 4 milliards, la Banque n'aurait pu émettre à cette date que 427 millions de billets nouveaux. Si, dans cette situation, la Banque avait eu à escompter le portefeuille de 955 millions des sociétés de dépôts, et, en outre, assurer le service de ses propres comptes courants, elle eût été réduite à deux expédients également mauvais, qui auraient consisté soit à attaquer son encaisse, soit à obtenir une élévation de la limite légale d'émission. Le premier expédient aurait eu l'inconvénient de diminuer la sécurité, le second d'exiger pour son accomplissement des formalités trop longues et compliquées en pareille circonstance. En acceptant des comptes de dépôts volontaires, la Banque de France pourrait faire face avec plus de facilité à une crise commerciale ou financière, car les déposants à vue, et les bénéficiaires de comptes courants des sociétés de dépôts déposeraient probablement à la Banque de France la majeure partie des fonds qu'ils auraient retirés de la caisse des sociétés de dépôts. L'innovation adoptée par la Banque de France, en même temps qu'elle assure des avantages au public, augmente donc la sécurité.

(1) Voir p. 226.

(2) Théry, p. 50.

(Millions de francs)

ANNÉES	MAXIMUM	MINIMUM	MOYENNE	TOTAL du mouve- ment annuel	SITUATION au 31 décembre
1881	766	367	463	119.663	464
1882	1.004	342	493	101.677	429
1883	581	316	416	88.360	424
1884	477	314	387	85.330	373
1885	508	289	378	81.008	396
1886	1.462	198	463	91.033	380
1887	556	287	371	85.528	386
1888	458	299	378	95.060	428
1889	645	343	461	104.525	453
1890	492	311	402	108.636	418
1891	1.442	252	433	120.387	430
1892	536	324	419	97.429	492
1893	501	330	405	97.617	381
1894	1.083	352	445	113.734	451

En présence de ces chiffres nous croyons que le reproche d'inertie adressé à la Banque de France ne saurait subsister. Il nous reste à la défendre contre le reproche de rechercher uniquement son intérêt personnel et celui de ses actionnaires. A cet égard nous avons déjà fait remarquer que l'intérêt des actionnaires se confond avec celui du public, parce que le meilleur moyen pour une banque de réaliser de gros bénéfices est d'attirer à elle toutes les affaires sérieuses en abaissant dans la mesure du possible le taux de l'escompte. Nous avons vu aussi que le taux de l'escompte est plus bas et moins mobile à la Banque de France que dans les autres banques européennes. Il nous reste à mentionner un fait très significatif que nous empruntons à M. Théry et qui montre que la Banque de France sait faire quelquefois en faveur du public

des sacrifices qui ne lui rapportent rien (1). « On perd
« de vue aujourd'hui, dit M. Théry, la situation extrê-
« mement délicate que la baisse de l'argent métal
« avait créée à notre circulation monétaire au com-
« mencement de l'année 1881, au cours de laquelle
« l'honorable M. Magnin fut nommé gouverneur de
« la Banque. L'encaisse métallique de cet établisse-
« ment s'élevait à la somme de 1.770 millions de francs
« dont 556 millions d'or et 1.214 millions d'argent...
« A cette époque la dépréciation de l'argent-métal,
« par rapport à l'or, était déjà supérieure à 15 0/0 et ce
« sera l'honneur de M. Magnin d'avoir compris, dès
« son arrivée à la Banque, que la suppression du bi-
« métallisme effectif condamnant fatalement le métal
« blanc à une baisse illimitée, il était indispensable,
« pour empêcher notre circulation monétaire de se
« déprécier à l'extérieur, de défendre le crédit du bil-
« let de banque français, d'attirer l'or étranger à la
« Banque de France et de l'y maintenir. M. Magnin a
« eu l'intuition très nette du rôle prépondérant que
« l'or allait jouer dans le régime monétaire universel,
« et quoiqu'il fût bimétalliste convaincu, il s'est ef-
« forcé, par des moyens pratiques et ingénieux, de met-
« tre la France à l'abri de toute surprise en accroissant
« son stock de métal jaune. Il y est parvenu sans un
« centime de dépense pour notre pays (2). » Voici
par quel procédé : la Banque de France a acheté à
l'étranger des lingots d'or au prix de la monnaie, c'est-
à-dire en payant au vendeur la valeur monétaire du
lingot, sans en déduire les frais de monnayage. *La*
Banque a pu acquérir ces lingots avec ses propres billets

(1) *Les Fonctions de la Banque de France*, p. 6.

(2) Théry, p. 6-8.

qui sont reçus au pair dans toute l'Europe ; les vendeurs y ont trouvé un grand profit en économisant les frais de fabrication, et en évitant la perte d'intérêt pendant la durée de cette fabrication. Aussi la Banque a-t-elle pu se procurer par ce moyen une quantité d'or considérable comme le montre le tableau suivant.

(Millions de francs).

ANNÉES	ENCAISSE or	ENCAISS argent	TOTAL	ANNÉES	ENCAISSE or	ENCAISSE argent	TOTAL
1881	556	1.214	1.770	1889	1.005	1.225	2.230
1882	648	1.150	1.799	1890	1.261	1.242	2.503
1883	954	1.082	2.037	1891	1.120	1.240	2.361
1884	950	996	1.946	1892	1.340	1.248	2.538
1885	1.001	1.028	2.029	1893	1.704	1.264	2.968
1886	1.151	1.082	2.233	1894	1.698	1.259	2.957
1887	1.227	1.138	2.365	1895	2.069	1.236	3.305
1888	1.100	1.186	2.287				

On voit quelle quantité d'or a pénétré dans les caisses de la Banque *grâce au crédit de son billet*. L'encaisse d'or qui, en 1881, était de 556 millions seulement, s'est élevée à 2.069 millions, tandis que l'encaisse argent est restée à peu près stationnaire. Mais il n'échappera à personne que la Banque de France, pour arriver à ce résultat, a dû s'imposer des sacrifices pécuniaires et supporter les frais de monnayage des lingots qu'elle n'a pas fait payer aux vendeurs étrangers. Les conséquences heureuses de cette transformation de l'encaisse de la Banque n'ont pas tardé à se faire sentir, et se sont principalement révélées par un abaissement considérable et surtout une fixité plus grande du taux de l'escompte. Lorsque notre encaisse d'or était faible, la Banque de France était contrainte de suivre de très

près les modifications de l'escompte à la Banque d'Angleterre, sous peine de voir son encaisse immédiatement attaquée. Aujourd'hui que l'or y figure en plus grande quantité, l'indépendance de la Banque vis-à-vis de l'Angleterre s'affirme de plus en plus, comme il est facile de le constater par le tableau de la page 224. Nous avons vu d'ailleurs que depuis 1892 le taux de l'escompte a varié 12 fois à la Banque d'Angleterre, tandis qu'il est demeuré immuable à la Banque de France (1).

A ce fait particulier qui montre que la Banque ne néglige pas nos intérêts nationaux, nous pourrions ajouter la liste des services gratuits que la Banque rend au public ; c'est ainsi qu'elle fait sans commission les avances sur titres, et qu'elle délivre gratuitement les bons de virement rouges, les chèques directs violets, et même les chèques indirects roses (2) toutes les fois qu'ils proviennent d'une opération productive pour la Banque. Enfin la Banque reçoit gratuitement en dépôt toutes les sommes d'argent, pièces, lingots, titres, etc., sans exiger aucun droit de garde, bien que ces dépôts ne lui procurent aucun profit puisqu'elle les conserve dans ses caisses. C'est donc à tort qu'on a reproché à la Banque de France son égoïsme et son indifférence (3).

CONCLUSION

Indépendamment des considérations générales qui militent en faveur du renouvellement du privilège de

(1) P. 225.

(2) Voir sur la nature de ces chèques, p. 230.

(3) Ajoutons encore que depuis le 1^{er} juillet 1895, la Banque de France reçoit gratuitement en dépôt les titres de la dette Russe et en vérifie les tirages, ce qui évite au public pour le cas de remboursement des pertes considérables (Flour de Saint-Genis, loc. cit., p. 220). Voir en outre, p. 239 et suiv., les services que la Banque rend à l'Etat.

la Banque de France, et qui sont fondées sur les principes théoriques de l'organisation des banques d'émission, on peut encore invoquer des arguments spéciaux tirés de l'état économique actuel de la France, et de la situation qu'y occupe notre banque d'émission. Le retrait du monopole à la Banque de France bouleverserait profondément des habitudes qui règnent depuis bientôt un siècle, ce qui est toujours très grave en matière de crédit. La Banque occupe dans l'opinion publique française et même européenne une place hors pair qui la fait bénéficier d'une confiance illimitée. Cette confiance et l'énorme encaisse de la Banque lui permettraient de nous fournir un puissant secours en cas de guerre ou de crise commerciale; même en temps normal la Banque est pour tous les autres établissements de crédit et pour le public une maison de caisse incomparable. Toutes ces tâches seraient pendant de longues années au-dessus des forces de l'établissement qui succéderait à la Banque de France. Une pareille substitution n'aurait d'ailleurs aucune raison d'être car la Banque de France remplit ses fonctions avec une sagesse et une habileté dignes d'éloge. De tous les griefs élevés contre elle on ne peut retenir qu'une certaine négligence à émettre des billets de petites coupures, à fonder des succursales, et à offrir au public pour les comptes courants les combinaisons avantageuses mises en pratique dans d'autres banques. Ces négligences sont d'ailleurs amplement réparées aujourd'hui. La Banque assure à toute la France une circulation fiduciaire supérieure par l'abondance et la sécurité à la circulation de toutes les autres banques européennes, un taux d'escompte plus bas et moins mobile que partout ailleurs. En un mot elle use avec une discrétion

très louable d'un privilège qui tend à devenir onéreux pour elle à cause de la concurrence qu'elle subit.

Telles sont les raisons qui à elles seules, et indépendamment de toute considération théorique, justifient le renouvellement du privilège de la Banque de France. D'ailleurs les chambres de commerce le réclament à l'unanimité (1). C'est sur cette dernière considération que nous terminons car elle nous paraît plus décisive encore que toutes les autres : une banque d'émission n'a d'autre but que de fournir des services au commerce et à l'industrie. Si les principaux intéressés se déclarent satisfaits de ses services et en demandent la continuation, le devoir le plus élémentaire et le plus impérieux du législateur est de se conformer à leur désir (2).

(1) 44 chambres de commerce et 49 chambres consultatives ont approuvé sans réserve le projet que les chambres ont discuté sans l'adopter en 1892. Toutes les autres chambres ont approuvé le principe du projet en proposant quelques modifications plus ou moins importantes.

(2) Extrait de la délibération de la chambre de commerce de Lyon, prise le 12 février 1894 :

« Considérant que la Banque de France établie depuis près d'un siècle forme la clef de voûte de notre crédit national ; que par la puissance de son organisation comme par la sagesse de sa gestion, la Banque de France constitue la première banque d'émission du monde ;

« Considérant qu'à toutes les époques de sa longue carrière la Banque de France n'a jamais failli à sa mission, qu'aux moments les plus difficiles, elle a toujours donné un concours suffisant et large au commerce et au trésor. . .

« Considérant que la Banque de France a toujours usé avec prudence du privilège qui lui a été conféré par la loi, et que son fonctionnement n'a point empêché le grand développement de toutes les autres banques non privilégiées ;

« Considérant qu'en raison de toutes ses traditions le crédit de la Banque de France se confond avec le crédit même de l'industrie et du commerce français, et qu'il serait ainsi périlleux de chercher à lui substituer une autre institution ; qu'il y a au contraire une nécessité qui s'impose aussi bien pour nos intérêts commerciaux que pour les intérêts de la défense nationale, de conserver intact un instrument d'émission d'une incomparable valeur, etc. » ; cité par M. Flour de Saint-Genis, p. 216 et 217.



CHAPITRE V

QUELQUES CONDITIONS DE RENOUVELLEMENT DU PRIVILÈGE

Nous croyons avoir établi par tout ce qui précède la nécessité impérieuse de renouveler le privilège de la Banque de France en respectant son caractère de banque unique et de banque privée : c'est à lui qu'elle doit, suivant nous, le prodigieux succès qui a fait d'elle, selon l'expression de la chambre de commerce de Lyon : *la première banque d'émission du monde*. Voilà ce que l'on doit conserver de l'ancienne organisation de notre Banque ; mais en conservant, il faut améliorer, et la question des réformes à faire présente une importance considérable, car ces réformes sont multiples et fécondes en conséquences pratiques. Un grand nombre de projets de loi ont été présentés et discutés, il n'est guère d'économiste qui n'ait eu à cœur de formuler son opinion, et notre tâche serait singulièrement délicate et compliquée s'il nous fallait passer en revue toutes les idées émises à ce sujet. Mais cette tâche se trouve grandement facilitée par le rapport si remarquable présenté aux chambres par

M. Burdeau, pour défendre le projet de loi du gouvernement. Nous pensons que ce rapport a creusé jusqu'au roc la question des réformes de la Banque de France, et que, dans ses grandes lignes tout au moins, il consacre des solutions parfaitement justes et pratiques. Nous croyons inutile de les reproduire et nous nous contenterons d'examiner rapidement quelques-unes des questions qui nous semblent le plus intéressantes.

Nous étudierons : 1° les charges qu'on peut imposer à la Banque en échange du renouvellement de son privilège ; 2° les principales réformes qu'on peut apporter dans l'organisation et dans le fonctionnement de la Banque ; 3° l'extension du privilège de la Banque aux colonies.

§ 1^{er}. — *Les charges qu'on peut imposer à la Banque*

On a beaucoup insisté à la chambre sur la nécessité de faire payer très cher à la Banque le privilège qu'on lui concède ; on a dit qu'elle réalise des bénéfices considérables au détriment des autres banques qui sont privées de l'exercice d'un commerce lucratif, celui de l'émission des billets, qu'en conséquence, elle doit rendre au public, ou à l'Etat qui le représente, ce qu'elle lui prend. Nous reconnaissons, en principe, le droit de l'Etat à une indemnité payée par la banque d'émission. Mais nous croyons que beaucoup de personnes en exagèrent le montant. C'est, qu'en effet, la Banque paie déjà son privilège par l'étendue des avantages qu'elle procure au commerce et à l'industrie en leur assurant une bonne circulation fiduciaire, en

protégeant les autres banques contre les conséquences des crises quand elles se produisent, en rendant au public des services gratuits dont nous avons fait connaître ailleurs l'importance (1). Mais nous n'avons point encore parlé de ceux qu'elle rend à l'État et qui sont encore plus considérables. La Banque a avancé 60 millions à l'État, en 1857 (10 juin), au taux ordinaire de l'escompte commercial avec un maximum de 3 0/0 par an, et 80 millions, le 29 mars 1878, au taux de 1 0/0 par an. Mais en réalité, l'État ne paie à la Banque qu'un intérêt insignifiant, car il centralise dans ses caisses le service de trésorerie, la Banque se chargeant gratuitement de transporter les sommes ainsi versées là où l'État en a besoin pour faire ses paiements, et celui-ci ne paie d'intérêt à la Banque pour les avances à elles faites, que dans le cas où son solde créditeur est inférieur à 140 millions. Ainsi la Banque se charge de faire circuler, pour l'État et sans frais, sur tout le territoire de la France, la somme de 6 ou 7 milliards par an. Et non seulement la Banque n'exige aucune rétribution pour le transport de ces sommes qui ne lui rapportent rien puisqu'elle ne peut pas s'en servir, mais encore elle y perd l'intérêt des avances qu'elle a faites à l'État.

Le tableau suivant indiquant le mouvement du compte courant créditeur de l'État permettra d'apprécier l'importance du service que lui rend la Banque (2).

(1) Voir p. 231-234.

(2) Théry, p. 45.

(Millions de francs)

ANNÉES	MAXIMUM	MINIMUM	MOYENNE	TOTAL du mouve- ment annuel
1881	756	83	351	6.969
1882	500	273	308	5.299
1883	295	55	143	5.777
1884	417	71	146	6.538
1885	244	45	162	5.710
1886	1.451	135	212	8.973
1887	328	95	243	5.231
1888	400	61	253	5.264
1889	352	87	220	5.145
1890	360	68	177	5.783
1891	1.834	139	244	9.636
1892	460	36	291	5.909
1893	312	74	128	7.394
1894	2.064		160	7.354

Le minimum du compte courant de l'Etat a été atteint, en 1893, avec 36 millions et le maximum, en 1894, avec 2.064 millions. Pour cette année 1894, l'avance de 140 millions n'a produit à la Banque que 70.183 fr.

Ces services si considérables rendus par la Banque soit au public, soit à l'Etat, doivent donc entrer en ligne de compte dans la détermination des charges qu'on peut lui imposer en échange du renouvellement de ce privilège. Il ne faut pas perdre de vue, en outre, que les bénéfices résultant de ce privilège sont beaucoup moins importants qu'on a bien voulu le dire (1), comme nous avons eu déjà l'occasion de le

(1) Voir p. 244 à 220.

constater. Enfin nous avons fait remarquer également que le privilège est pour la Banque une source de pertes sérieuses parce qu'il lui lie les mains et ne lui permet pas de lutter librement contre la concurrence de plus en plus vive des grandes sociétés de dépôts (1).

Nous pouvons conclure de là qu'il faut écarter l'idée d'imposer à la Banque de France une taxation exagérée ou des charges trop lourdes ; le gouvernement en agissant ainsi tuerait sa poule aux œufs d'or, ou du moins risquerait de compromettre sa vitalité ! Il ne faut pas oublier, du reste, que le commerce et l'industrie, on peut même dire la France tout entière, sont intéressés au bon renom et à la prospérité de notre grande Banque d'émission ; il importe donc de ne rien faire pour porter atteinte à cette prospérité.

Ceci posé, nous essayerons de déterminer les charges qu'on peut légitimement et utilement imposer à la Banque. A cet égard, nous pensons que le projet du gouvernement, tel que l'a développé M. Burdeau, est susceptible d'être appliqué sans danger. Nous croyons, toutefois, qu'il y a lieu d'accorder à la Banque, si on lui impose ce projet, deux compensations sur lesquelles nous nous expliquerons plus tard (2).

Les charges qui, d'après ce projet, doivent peser sur la Banque consistent dans la création d'établissements nouveaux (succursales), dans l'extension des services de trésorerie, dans une contribution pécuniaire annuelle et une nouvelle avance à l'Etat. La création de nouvelles succursales constitue bien pour la Banque une véritable charge qui pourra être très lourde pen-

(1) Voir p. 246-247.

(2) La première est l'escompte à deux signatures ; la deuxième l'extension de son privilège aux colonies. Voir p. 257-263 et 268-279.

dant un certain temps, car on sait que plusieurs des succursales anciennement fondées sont en perte ; il y a tout lieu de croire que celles qui seront établies dans des centres encore moins importants seront également en perte. Nous renvoyons, d'ailleurs, pour les détails concernant les succursales, au rapport de M. Burdeau. Il reste donc à dire quelques mots de l'extension des services de trésorerie, de la contribution annuelle et des avances à l'Etat.

1° *Extension des services de trésorerie*

Nous avons vu que la Banque de France, d'après la loi de 1857, se charge d'opérer dans ses succursales tous les mouvements de fonds concernant le trésor public et de recevoir tous les versements faits par ses agents. D'après le projet du gouvernement, cette obligation s'étendra à tous les bureaux auxiliaires, et la Banque sera tenue d'opérer dans les villes rattachées les recouvrements des traites tirées par les agents du trésor. Enfin la Banque paiera gratuitement les arrérages de la rente (1) concurremment avec les caisses publiques et mettra ses bureaux à la disposition du gouvernement pour les émissions.

Voilà à quelle solution se sont arrêtés en 1892 les auteurs du projet du gouvernement, mais dès 1873 (2)

(1) Ce service de la rente, que la Banque de France assurera en partie, est très important et la Banque d'Angleterre, qui s'en est chargée, le fait payer très cher à l'Etat, voir p. 443.

(2) L'idée de la réforme de la trésorerie parut pour la première fois en 1871 dans un rapport de M. de la Bouillerie sur le budget. Le 26 janvier 1872, M. de Courcelles demanda la suppression de certaines recettes. Le 15 mars 1872, le mouvement des fonds fut rattaché à la Banque de France. Le 23 juillet 1873, M. Hervé de Saisy propose de con-

une autre idée s'était fait jour consistant à supprimer les trésoriers généraux et à charger de leurs fonctions la Banque de France elle-même. On est allé beaucoup plus loin encore et on a demandé de supprimer non seulement les trésoriers généraux mais encore les receveurs particuliers.

On invoque à l'appui de cette proposition l'exemple des Banques d'Angleterre, de Belgique, d'Allemagne, d'Espagne et d'Italie. On dit que les trésoriers-payeurs généraux, les receveurs particuliers constituent dans notre administration des rouages inutiles et dispendieux. Les percepteurs et les directeurs d'enregistrement versent entre les mains des receveurs particuliers et ceux-ci entre les mains des trésoriers-payeurs généraux des sommes qui sont ensuite déposées à la Banque de France, puis retirées suivant les besoins du trésor. A quoi bon faire passer par cette longue filière l'argent des contribuables? ne serait-il pas beaucoup plus simple de déposer directement à la Banque les fonds versés dans les caisses des percepteurs et des directeurs de l'enregistrement? La Banque ne dépenserait pas davantage pour recevoir ces sommes

fier à la Banque de France, en la rémunérant, les services de la trésorerie. Une proposition est faite dans le même sens à la Chambre par M. Camille Dreyfus dans la séance du 19 novembre 1885. Voir également le compte du budget de 1887 préparé par M. Sadi-Carnot et la circulaire du 29 février 1886 adressée aux trésoriers-payeurs généraux pour charger ces agents d'examiner les moyens de supprimer les receveurs particuliers. La question a été reprise depuis à la séance de la Chambre des Députés du 15 mars 1895 (Rapport de M. Delombre, *Journal officiel* du 16 mars, p. 925. Deux mois plus tard, M. Hamel, sénateur, propose de supprimer trésoriers-payeurs et receveurs particuliers pour confier leurs attributions à la Banque de France (Flour de Saint-Genis, p. 200. Annonce d'un autre projet de loi tendant à supprimer uniquement les trésoreries, p. 200, Flour de Saint-Genis). Voir aussi Lemercier de Janville, *Réforme des services de la Trésorerie*.

en détail que pour les recevoir en une seule fois des mains des trésoriers-payeurs généraux. De même il ne lui en coûterait pas davantage de payer elle-même les créanciers de l'Etat, au lieu de verser aux trésoriers les sommes dont ils ont besoin pour payer eux-mêmes ces créanciers. La réforme consisterait donc uniquement à faire accomplir en détail par la Banque les opérations qu'elle accomplit aujourd'hui en bloc. Elle n'y perdrait rien et les contribuables y gagneraient beaucoup.

Tel est le principal argument qui depuis 1873 a été développé sous les formes les plus variées en faveur de l'attribution des fonctions de trésorerie à la Banque. On a fait valoir contre lui que l'accomplissement des fonctions de trésorerie grèverait la Banque d'une responsabilité très sérieuse. « L'histoire financière de notre « pays constate, dit M. Noël (1), la réalité de cette « responsabilité : elle a imposé souvent aux agents « des finances des sacrifices fort lourds qui ont conduit le gouvernement lésé dans ses intérêts à étendre la solidarité à tous les trésoriers généraux syndiqués par esprit de corps, afin de couvrir des déficits que ne suffirait pas à couvrir la fortune personnelle de l'un d'entre eux ; la réforme proposée aurait pour effet de transporter à la Banque la responsabilité qui pèse actuellement sur les agents de la trésorerie, et il est impossible de prévoir quelles en pourraient être les suites pour le crédit public dont elle est la dépositaire la plus qualifiée. »

Nous ne nions pas l'importance de la responsabilité

(1) *Les Banques d'émission en Europe*, p. 237.

qui pèse sur les agents de l'Etat, mais nous croyons que, même en confiant à la Banque les fonctions de caissière de l'Etat, on pourrait lui éviter cette responsabilité en laissant subsister auprès d'elle un représentant du trésor chargé des opérations de mandatement et d'ordonnancement, et responsable de leur accomplissement. La Banque n'aurait d'autre charge que de vérifier l'identité des pièces qui lui seraient présentées, ou plus simplement encore la signature de l'agent du trésor, et on ne peut nier que ce ne soit une tâche bien facile (1).

Néanmoins indépendamment de cette responsabilité qu'on pourrait détourner de la Banque, il nous paraît que l'attribution des opérations de la trésorerie présenterait des inconvénients très graves sans aucun avantage.

Beaucoup de personnes se sont laissées toucher par l'exemple qu'on a cité des banques étrangères qui remplissent les fonctions de caissières de l'Etat. Cependant cet exemple est peu concluant. Les banques d'Espagne, d'Italie, etc., dont la situation est loin d'être prospère, ne sauraient être présentées comme modèles à la Banque de France. D'autre part, il n'est « pas un des services rendus au trésor allemand par « la Reichsbank qui ne se retrouve à un degré parfois « supérieur dans les relations de la Banque de France « avec le trésor français (2). » L'exemple de la Banque d'Angleterre et celui de la Banque de Belgique paraissent au premier abord plus embarrassants. Mais en y regardant de près on trouve dans l'organisation sociale de ces pays et même dans leur constitution

(1) Il en est ainsi en Belgique, voir p. 203.

(2) Noël, loc. cit., p. 82.

géographique des dissemblances telles avec le nôtre que toute assimilation paraît impossible.

A l'égard de l'Angleterre d'abord, il ne faut pas perdre de vue que la Banque d'Angleterre se fait payer très cher les fonctions qu'on lui a imposées ; elle a perçu chaque année plus de 5 millions par an pour le service de la rente, et si depuis 1892 sa rémunération se trouve diminuée, elle est encore plus considérable que celle qu'on serait disposé à fournir à la Banque de France puisqu'on prétendait la charger gratuitement de tout le service de la trésorerie. Notons d'ailleurs qu'en Angleterre le nombre des inscriptions de rente ne dépasse guère 180.500 fr., et que le paiement de celle-ci ne s'effectue que deux fois par an. En France, le nombre des rentiers est 25 fois plus considérable qu'en Angleterre (4.750.000 inscriptions) et le paiement des coupons y exige 28 échéances par année. La charge qu'on imposerait à la Banque de France serait donc beaucoup plus lourde que celle qui pèse sur la Banque d'Angleterre. Ajoutons que cette Banque est plus que la nôtre indépendante de l'Etat, qu'elle accomplit son service de trésorerie comme un banquier qui travaille pour le compte de son client moyennant un paiement des services rendus et non comme un fonctionnaire obéissant aux ordres de son supérieur ; il y a tout lieu de croire qu'il n'en serait pas ainsi pour la Banque de France.

La comparaison avec la Banque d'Angleterre est donc peu probante. Il en est de même de l'assimilation de la Banque de France à celle de Belgique. Ce sont surtout les différences de population et de constitution géographique qui s'opposent à tout rapprochement parce qu'elles changent complètement les conditions du service de trésorerie. La Belgique est

un petit pays de 6 millions d'habitants environ, répandus sur un territoire de 30,000 kil. carrés, et pourvu d'un réseau très dense de voies ferrées, facilitant singulièrement les communications. La France a une population de 38 millions d'habitants répartis sur une étendue de 528,400 kil. carrés, et disposant d'un réseau de voies ferrées beaucoup moins dense. De là il résulte que la Banque de Belgique peut avec ses 39 succursales suffire amplement à tous les besoins du service de trésorerie. En France au contraire nous avons 350 trésoriers payeurs et receveurs particuliers; pour les remplacer la Banque aurait besoin de 300 à 400 succursales ou places bancables alors que nous ne disposons que de 259. Ce serait donc une bien lourde charge qu'on imposerait à la Banque de France.

Cette charge serait-elle du moins compensée par des avantages sérieux pour le trésor et pour le public? On l'affirme en invoquant les économies que réaliserait l'Etat par la suppression des trésoriers-payeurs généraux. Mais M. Burdeau a fort bien montré dans son rapport qu'on se fait sur ce point de grandes illusions. Le traitement des agents du trésor a été réduit en 1892, à 7.454.000 fr., dont il faut déduire 4.040.000 fr. de frais de service qui devraient être payés à la Banque par l'Etat. D'autre part, on évalue à 2 millions 1/2 les dépenses occasionnées par l'annexion à la Banque des agents du trésor, dont la présence s'impose, nous l'avons vu, pour exonérer la Banque d'une responsabilité qui compromettrait son crédit, et aussi pour assurer un contrôle des opérations du trésor qui est vraiment indispensable. On réaliserait donc à peine un million d'économies en supprimant les trésoriers-payeurs généraux.

Peut-on le faire utilement ? Nous ne le pensons pas. La réforme aurait d'abord pour conséquence de compliquer les relations de l'Etat avec ses créanciers et ses débiteurs, qui seraient exposés à être renvoyés plusieurs fois de la Banque à l'agent du trésor et de celui-ci à la Banque, avant d'avoir pu payer ce qu'ils doivent ou toucher ce qu'on leur doit ; mais ce n'est encore qu'un inconvénient accessoire. Il en est un autre beaucoup plus grave devant lequel on doit reculer sans hésiter : l'attribution des services de trésorerie à la Banque de France serait un pas en avant dans la voie dangereuse de la Banque d'Etat (1). Ce fait que la Banque de France paierait directement aux créanciers de l'Etat, ou recevrait directement de ses débiteurs les fonds dont elle assure le mouvement au lieu de les verser aux trésoriers-payeurs et de les recevoir d'eux, paraît en lui-même insignifiant ; mais il ne faut pas perdre de vue ses conséquences qui sont extrêmement graves. Les trésoriers-payeurs, en effet, sont non seulement des fonctionnaires, mais encore des banquiers de l'Etat. Leur crédit personnel leur attire des sommes considérables qu'ils peuvent avancer au trésor et qu'ils lui avancent en effet. « Les trésoriers-
« payeurs généraux, disait M. Paul Delombre, dans la
« séance de la Chambre du 15 mars 1895, rendent
« de grands services, même dans la situation restreinte
« et réduite qu'on leur a faite aujourd'hui. Il est bon
« que l'Etat ait des représentants, des défenseurs de
« ses intérêts dans les départements, pour réunir fa-

(1) C'est à n'en pas douter la raison des polémiques qui ont été soulevées autour de la question qui nous occupe. — On comprend que le procédé que nous repoussons est un moyen indirect d'arriver à la Banque d'Etat.

« cilement et à bon marché, à de certains moments, « les ressources qui, sans ce secours, risqueraient de « lui faire défaut ou de lui coûter plus cher. » Le rapporteur, en s'exprimant ainsi, indiquait d'une façon indirecte, mais très nette, les conséquences regrettables que peut entraîner la réforme à laquelle nous refusons d'adhérer. Il montrait que, même, aujourd'hui l'État est obligé de recourir aux trésoriers-payeurs, pour se faire avancer les fonds dont il a besoin en attendant la rentrée des impôts. Qu'arriverait-il si on substituait la Banque de France à ces agents du trésor ? Que l'Etat demanderait à la Banque ce qu'il demande aujourd'hui à ses agents, c'est-à-dire des avances. On verserait ainsi dans le plus grave des abus qu'entraîne la Banque d'Etat, et alors même que le trésor se montrerait très sobre de demandes, ce dont on peut douter, il y aurait des cas de force majeure où il serait obligé de recourir à la Banque ; celle-ci émettrait des billets dont la circulation pourrait jeter le trouble dans les relations économiques, parce que leur émission ne serait point provoquée par un surcroît d'activité dans les affaires. En tous cas, une pareille mesure créerait un lien de plus entre la Banque et l'Etat. Si on l'a adoptée en Angleterre et en Belgique, c'est qu'en Angleterre, nous l'avons vu, la Banque est plus indépendante que chez nous, c'est qu'en Belgique, la neutralité dont jouit ce pays le met à l'abri des risques de guerre, et consolide le crédit de l'Etat. Appliquer cette mesure chez nous, par goût d'imitation, constituerait une maladresse, car ce serait incliner l'arbre du côté où il penche. Si l'on veut à tout prix écraser la Banque sous le poids des charges, il vaudrait mieux encore exiger d'elle annuellement

le million d'économies réalisées par la réforme qu'on propose que fournir à l'Etat un prétexte de plus à demander des avances. En agissant ainsi on fera supporter indirectement au commerce et à l'industrie la charge nouvelle qu'on imposera à la Banque, mais on sauvegardera du moins son indépendance.

Il serait donc sage de se borner à l'extension des services de trésorerie prévue par le projet du gouvernement.

2^e Contribution annuelle.

Nous en avons admis le principe : il faut maintenant en déterminer le mode de perception et la quotité. A l'égard du mode de perception nous allons encore retrouver la même tentative indirecte que nous venons déjà de signaler à l'égard du service de trésorerie, d'introduire en France le régime de la Banque d'Etat, ou du moins d'augmenter l'influence de l'Etat, et de favoriser son immixtion dans les opérations de la Banque. On a demandé en effet que la contribution annuelle due par la Banque fût perçue sous forme de participation aux bénéfices. Les uns (amendement Ferry) veulent simplement le partage par moitié, les autres proposent une combinaison plus compliquée indiquée dans le rapport de M. Burdeau et consistant essentiellement à attribuer $\frac{2}{5}$ à l'Etat dans la distribution des bénéfices tant que les actionnaires n'ont pas touché 8 % de leur capital, et les $\frac{3}{4}$ quand le dividende atteint 8 %. Quelles que soient d'ailleurs les combinaisons qu'on propose, nous les répudions toutes, d'abord parce qu'elles assurent à

l'Etat une contribution dont la quotité serait aussi incertaine que celle des dividendes eux-mêmes (1), et surtout parce qu'elles permettent à l'État de contrôler les opérations de la Banque et de les critiquer. Comment admettre qu'un député puisse développer dans une séance de la Chambre une interpellation sur les bénéfices de la Banque, lui reprocher à tort ou à raison d'avoir voulu frustrer l'Etat ? Une pareille confusion de la politique et des affaires nous paraît déplorable, susceptible de supprimer entièrement l'indépendance de la Banque et sa liberté d'action, de mécontenter les commerçants qui ne manqueront pas de considérer les bénéfices alloués à l'Etat comme un prélèvement sur l'escompte de leurs effets.

On a proposé une autre combinaison, moins mauvaise que la précédente, consistant à frapper d'un impôt de 0,25 0/0 la circulation maximum de l'année (amendement Nivert). Néanmoins, d'accord avec M. Burdeau, nous la jugeons malheureuse parce que la Banque paierait d'autant moins à l'État qu'elle aurait rendu moins de services au public. Ce serait une prime à l'inaction.

Aussi croyons-nous devoir nous rallier au système de la contribution fixe, qui respecte l'indépendance de la Banque, ne l'encourage pas à sacrifier les intérêts du public, et procure à l'État des ressources invariables. Le chiffre de 2 millions et demi, calculé en 1892 sur le dividende moyen, paraît un peu élevé si l'on veut tenir compte des dividendes très faibles distribués par la Banque dans ces dernières années et que la concurrence croissante des banques de dépôt, les

(1) M. Burdeau fait remarquer que les bénéfices de la Banque se sont élevés à 107 millions en 1872, et à 6 millions en 1877.

difficultés résultant des conditions d'exercice du privilège (1), ne permettront guère d'augmenter dans l'avenir.

3° — *Les avances à l'État.*

A cette somme de 2 millions $1/2$ payés chaque année, le projet du gouvernement ajoute encore une avance de 40 millions à l'État, qui, jointe aux 140 millions dus par lui antérieurement, porte sa dette à 180 millions. Théoriquement cette mesure est condamnable en ce qu'elle tend à lier davantage le crédit de la Banque à celui de l'État. Pratiquement elle présente peu d'inconvénients à cause de la solvabilité incontestable de l'État français. Néanmoins il est bon de faire remarquer qu'on s'engage sur une pente glissante ; et il faut espérer que le coup de cloche d'alarme donné par plusieurs économistes sera entendu. Aussi vaudrait-il mieux, moins pour fuir un danger actuel que pour éviter de pénétrer dans une voie suspecte, que cette avance de 40 millions ne fût pas faite à l'État.

Parmi ces avantages pécuniaires que le projet du gouvernement assurerait à l'État en échange du renouvellement du privilège, nous mentionnons la disposition qui le dispense de tout intérêt pour les avances faites par la Banque, alors même que ces avances dépasseraient le solde créditeur du trésor (1). L'économie qui en résulte pour l'État est trop peu importante (80.000 à 100.000 fr.), pour que nous songions à élever la moindre objection sur ce point. Seulement

(1) L'escompte à trois signatures qu'imposent les statuts ; le taux uniforme qu'impose la crainte de l'opinion publique.

nous voulons faire remarquer le caractère singulier qu'on donne à cette concession purement gratuite de la Banque, en la présentant comme une véritable dette ; on dit que la Banque ne payant aucun intérêt à l'État pour les dépôts qu'il lui confie, l'État ne doit point payer d'intérêt pour les avances qu'on lui fait. Si ce raisonnement était fondé, il ne le serait que dans la mesure où les avances ne dépassent pas le compte courant créateur de l'État. Mais en outre on peut se demander si les dépôts de l'État constituent une charge ou un avantage pour la Banque, et quand on réfléchit que la Banque ne tire aucun profit des sommes qu'on lui verse, et qu'elle conserve dans ses caisses, que d'autre part elle assure chaque année pour le compte du trésor un mouvement de fonds de plusieurs milliards, on se rend vite compte que l'Etat est l'obligé et non la Banque. *C'est donc à titre gracieux que la Banque fait des avances à l'État et non à titre de compensation.* Nous n'y voyons aucun inconvénient ; mais il faut avoir le courage de le dire.

En résumé on peut accepter dans son ensemble le projet du gouvernement en ce qui concerne les charges imposées à la Banque. M. Leroy-Baulieu a déterminé qu'il ferait subir aux actionnaires un sacrifice de 22 à 25 fr. par an et par action. Il semble que la Banque peut accepter ces conditions sans porter atteinte à son crédit, sous la réserve d'une extension du privilège aux colonies, et de certaines modifications dans les règles de l'escompte dont nous aurons l'occasion de parler.

(1) Nous avons vu qu'actuellement l'État ne paie intérêt que pour les sommes qui dépassent son solde créateur, voir p. 239.

§ II. — *Réformes qu'on peut apporter dans l'organisation et le fonctionnement de la Banque.*

Sur ce point nous adoptons la plupart des solutions contenues dans le projet du gouvernement et exposées par M. Burdeau. Nous pensons avec lui que le meilleur moyen d'assurer le crédit agricole est de constituer les syndicats en associations de crédit qui pourront faire escompter des effets de commerce à la Banque de France. Nous repoussons toute idée d'accorder un intérêt quelconque aux comptes courants, parce que ce serait infliger aux banques de dépôt une concurrence écrasante, et faire sortir en même temps la Banque de France de son rôle utile qui consiste à venir au secours des autres banques en cas de crise en réescomptant leur portefeuille, la Banque ne peut le faire que si elle possède une forte encaisse, et elle ne possédera cette encaisse en cas de crise que si elle conserve dans sa caisse les capitaux qu'on lui apportera à ce moment après les avoir retirés des autres banques. Mais il nous reste à nous expliquer sur la composition de l'assemblée des actionnaires, les règles de l'escompte, la limitation de l'émission, la composition du portefeuille. Sur ces quatre points nous admettrons des solutions différentes de celles qui ont été défendues par M. Burdeau.

1° *Assemblée des actionnaires.*

Elle se compose, comme on le sait, des deux cents plus forts actionnaires ayant chacun une voix (1).

(1) Art. 40 et 41 loi du 24 germinal an XI.

On avait limité très étroitement le nombre des actionnaires appelés à prendre part aux réunions de l'assemblée générale, parce qu'au moment de la fondation de la Banque le public était encore sous l'influence des troubles financiers de la Révolution. On craignait, en appelant un trop grand nombre d'actionnaires à l'assemblée, d'y introduire des esprits insuffisamment éclairés et défiants, capables d'entraver le développement et les progrès de la Banque. D'autre part il y avait à redouter la coalition de quelques puissants financiers faisant partie de l'assemblée, assez influents pour entraîner la Banque dans une direction favorable à leurs intérêts et non à ceux du public. Voilà pourquoi chacun des membres de l'assemblée des actionnaires ne devait avoir qu'une voix, quel que fût le nombre de ses actions.

Ces dispositions, très sages et très pratiques au moment où elles ont été édictées, ont-elles aujourd'hui leur raison d'être et faut-il les maintenir? M. Burdeau dans son rapport répond affirmativement en se fondant sur ce que les propriétaires de nombreuses actions comprendront souvent mieux que les autres les vrais intérêts de la Banque et du public en préférant à des bénéfices abondants mais éphémères des dividendes plus modestes mais acquis par une direction prudente, et ne sacrifiant rien de la sécurité des opérations. D'autres ont demandé la démocratisation de l'assemblée des actionnaires, pensant que les petits actionnaires prendraient plus volontiers la défense du petit commerce et de la petite industrie. Nous croyons en effet que la composition de l'assemblée est quelque peu surannée et qu'il y a lieu d'y faire certaines modifications. Il y a d'ailleurs dans la loi de l'an XI une anomalie qu'il

est bon de faire disparaître. D'après cette loi il suffit, pour être régent, de disposer de 30 actions de la Banque, or un propriétaire de 30 actions ne fait certainement pas partie des 200 plus forts actionnaires. La loi de l'an XI conduit donc à ce résultat étrange que certains régents qui doivent évidemment être mis au nombre des plus compétents parmi tous les actionnaires, ne peuvent point faire partie de l'assemblée générale. D'autre part les circonstances qui avaient amené la limitation à 200 du nombre des actionnaires faisant partie de l'assemblée, ont depuis longtemps disparu : les établissements de crédit et particulièrement la Banque ont fait leurs preuves en France ; il n'y a pas lieu de craindre, de la part des actionnaires, une défiance ou une timidité excessive. Enfin il ne faut pas perdre de vue que le nombre des actionnaires s'est multiplié considérablement ; il était de 14.000 en 1865, et de 26.517 en 1891, il est juste que le nombre des membres de l'assemblée croisse en proportion. Qu'a-t-on à redouter de cet accroissement ? Il ne faut pas exagérer l'importance de l'Assemblée ; quelque considérable que soit son rôle, il est certainement moindre que celui des assemblées d'actionnaires de nos autres sociétés par actions puisque le caractère de banque privilégiée, qui appartient à la Banque de France, a déterminé ses fondateurs à subordonner la validité de ses statuts à l'approbation législative. D'ailleurs les assemblées des grandes banques d'émission européennes sont composées d'une façon beaucoup plus libérale que celle de la Banque de France, et on n'a jamais eu à constater d'abus. A la Banque d'Allemagne il suffit, pour assister à l'assemblée des actionnaires, d'être titulaire d'une seule action ; en Espagne il faut en avoir 50, en Autriche-Hongrie 20,

en Belgique 10, etc. Dans toutes ces banques on fixe la composition de l'assemblée en déterminant non pas le nombre de ses membres, mais le nombre des actions nécessaires pour être membre. On pourrait adopter en France une mesure analogue et pour permettre à tous les régents de faire partie de l'assemblée, on fixerait à 30 le minimum d'actions nécessaires (1).

Reste à déterminer le nombre de voix qui appartiendraient à chacun et la question est beaucoup plus embarrassante; nous nous contenterons de la poser en passant car sa solution ne se rattache à aucun grand principe économique, mais plutôt à des considérations de fait qu'il n'est guère en notre pouvoir d'apprécier. Disons seulement qu'on pourrait déterminer une proportion entre le nombre des voix et celui des actions, de manière à laisser une bonne part d'influence aux gros actionnaires dont la direction serait peut-être plus éclairée.

2^e Des règles de l'escompte.

On sait que les statuts de la Banque de France lui imposent l'escompte à trois signatures et à trois mois d'échéance, et qu'elle se croit tenue, par l'esprit même des lois qui ont présidé à sa formation, de fixer un taux d'escompte uniforme pour tous. Faut-il maintenir, en renouvelant le privilège, cette réglementation de l'escompte? Nous ne le croyons pas : la règle des trois signatures a sans doute une utilité incontestable, elle est un des meilleurs moyens d'assurer la limitation naturelle de l'émission, car elle entrave la circulation

(1) Noël, loc. cit., p. 222.

des effets de complaisance et de ceux qui représentent des valeurs plus ou moins fictives. Quand un commerçant inconnu se présente à la Banque de France pour faire escompter un effet revêtu de deux signatures, on conçoit parfaitement que la Banque en exige une troisième, d'un banquier local, d'une tierce personne venant affirmer par sa signature et prouver par la responsabilité qu'elle assume, que l'effet présenté à la Banque n'est pas le résultat d'une collusion, qu'il est gagé par une valeur faite et non une valeur à faire. Mais si ce même commerçant est parfaitement connu à la Banque de France, si celle-ci est complètement fixée sur le caractère sérieux de l'effet qu'on lui soumet, pourquoi veut-on la contraindre à exiger une troisième signature? cette signature ne pourra s'obtenir que moyennant une rémunération quelquefois très considérable, et le commerçant, pour éviter une dépense inutile, fera escompter son effet à une société de dépôt qui le dispensera de ces formalités onéreuses. Que résulte-t-il de là? C'est que le meilleur papier de commerce, celui que la Banque de France aurait intérêt à attirer dans son portefeuille, lui échappe et entre dans celui des grandes sociétés de dépôt. Nous avons eu l'occasion de constater, en effet, que l'escompte diminue de plus en plus à la Banque de France, tandis qu'il augmente constamment au Crédit Lyonnais et dans les autres sociétés de dépôt (1). La raison de cet amoindrissement de la Banque de France au point de vue de l'escompte réside principalement dans cette règle gênante des trois signatures, qui aboutit nécessairement à détourner de la Banque le meilleur papier de commerce.

(1) Voir pages 246 et suiv.

Il nous semble qu'un pareil état de choses présente de sérieux inconvénients et finirait, si l'on n'y prenait garde, par compromettre le bon renom et la prospérité de la Banque de France. Elle se trouve prise, en effet, entre deux adversaires dont l'un tend à restreindre, par la concurrence qu'il lui fait, ses opérations les plus fructueuses, et l'autre à lui imposer des charges de plus en plus lourdes. La Banque de France est donc victime de son privilège; c'est à cause de lui qu'elle ne peut lutter à armes égales contre ses concurrents; c'est à cause de lui aussi, il faut bien le dire, qu'elle soulève tant d'hostilités et de mécontentements. Il n'est pas au pouvoir du législateur d'éteindre ces hostilités contre une banque qui nous a rendu cependant de si grands services lorsque notre existence nationale elle-même était compromise; mais il est du moins en son pouvoir de lui délier les mains en face d'une concurrence redoutable; de supprimer des formalités surannées qui conduiraient à compromettre sa sécurité sous prétexte de la lui assurer plus complète. Voilà pourquoi la règle des trois signatures doit disparaître.

Que peut-on invoquer contre sa suppression? On dira que cette règle est particulièrement précieuse pour une banque d'émission parce qu'elle lui permet de se composer un portefeuille exceptionnellement solide et d'écarter tous les effets de complaisance. Mais nous venons de voir que le portefeuille de la Banque de France est privé d'une quantité très considérable de papier de première valeur, précisément à cause de la règle des trois signatures. Oui sans doute cette règle a sa raison d'être sous un régime de banques multiples, qui ne présentent pas la même résistance qu'une banque unique, et n'ont point, comme la

Banque de France, une existence séculaire, des traditions de sagesse et de prudence qui les mettent au-dessus de tout soupçon. Est-ce que la Banque d'Angleterre, la Banque de Belgique ont compromis leur crédit pour avoir escompté et pour escompter encore chaque jour avec grand succès du papier à deux signatures ? — On dira encore que la suppression de la règle des trois signatures va priver les petites banques locales d'une partie de leurs bénéfices et entraver le développement d'un commerce éminemment utile. Nous ne nions point l'utilité de ces banques qui sont, en effet, mieux placées que les autres pour apprécier les opérations des petits commerçants et fournir à ceux qui le méritent le secours de l'escompte ; mais nous ne voyons pas comment leur industrie serait compromise par la réforme que nous préconisons. Sous l'empire de la législation actuelle il n'y a que les commerçants dont le crédit n'est pas suffisamment établi qui s'adressent aux petits banquiers, et sous l'empire de la législation que nous proposons d'inaugurer, ces mêmes commerçants seraient encore obligés de s'adresser à eux, parce que l'escompte leur serait refusé aussi bien à la Banque de France que dans les grandes sociétés de dépôts. Ce sont donc celles-ci seulement qui perdraient une partie de leur portefeuille si la Banque de France, escomptant à deux signatures, conservait les clients qu'elle est contrainte de leur envoyer aujourd'hui ; mais la puissance de ces sociétés est assez grande pour qu'il n'y ait pas lieu de s'inquiéter de leur sort.

Cette suppression de la troisième signature nous paraît indispensable à la conservation du crédit de la Banque de France et n'est point de nature à compromettre sa circulation fiduciaire, car elle sera toujours

libre d'exiger trois signatures pour les effets qui lui paraîtraient suspects. Il serait à désirer également que la Banque de France pût, comme la Banque d'Angleterre, escompter à des taux différents suivant la valeur du papier qu'on lui présente. Ce serait un deuxième moyen très efficace de remplir le portefeuille de la Banque de France d'un papier de commerce d'une solidité à toute épreuve, qui se porte de préférence aujourd'hui vers les autres banques à cause des avantages particuliers qu'on lui offre. Bien que la loi ne s'oppose pas à cette pratique nous savons que nous formulons un vœu purement platonique dont l'excès d'esprit démocratique ne permettra pas de longtemps la réalisation chez nous. On invoque pour tout argument, contre la réforme que nous préconisons, sans oser espérer son accomplissement, le préjudice qui en résulterait pour le petit commerce. Mais d'abord croit-on que les effets de commerce présentés à l'escompte par un commerçant qui ne fait que des affaires sûres, dont le chiffre est peu élevé, n'aient pas autant de valeur commerciale que ceux d'un commerçant dont le chiffre d'affaires est énorme, et ne puissent pas mériter, comme eux, les faveurs de la Banque de France ? Remarquons d'ailleurs qu'on réclame pour le petit commerce non pas l'égalité, mais un privilège ; on veut qu'un commerçant, qui a beaucoup de crédit, paie l'escompte aussi cher qu'un autre commerçant qui en a peu. Pourquoi prive-t-on le premier de jouir de son propre crédit d'après sa valeur commerciale ? Est-ce qu'une banque privilégiée aurait pour mission, sous prétexte d'égalité, de compenser les inégalités qui existent entre les commerçants ? Nous comprenons d'une façon tout à fait différente le rôle d'une banque

d'émission; sans doute nous croyons qu'elle est tenue de maintenir entre tous les commerçants la balance égale, mais pour nous elle ne peut le faire qu'en taxant chacun d'eux à sa valeur commerciale, sans s'occuper du chiffre de ses affaires.

L'escompte à deux signatures avec des taux différents, suivant la valeur du papier de commerce, nous apparaît donc comme le meilleur moyen d'assurer la prospérité de la Banque de France; si cette double réforme était réalisée on pourrait alors imposer à la Banque des charges très lourdes en échange de son privilège, parce qu'il lui serait véritablement utile; mais le maintien de la législation et des habitudes actuelles, en présence des transformations qui s'opèrent dans le monde de la banque, nous paraît inconciliable avec les progrès de la Banque de France, et les charges qu'on veut faire peser sur elle.

Quant à l'escompte à trois mois d'échéance, rien ne s'oppose à ce qu'il soit maintenu, car on observe à la Banque de France une diminution progressive de l'échéance moyenne des effets qui lui sont présentés à l'escompte. M. Burdeau constate dans son rapport que l'échéance moyenne, qui était de 66 jours en 1806, de 44 en 1848, de 29 en 1871 est en 1892 de 26 jours. Cela s'explique par la transformation de la Banque de France qui tend de plus en plus, comme nous l'avons vu, à devenir une maison de caisse. Il n'y a donc rien à changer dans la règle de l'échéance à trois mois. Pratiquement ce changement n'est pas nécessaire, et n'amènerait pas un effet de plus à la Banque de France. En outre la prudence impose aux banques d'émission l'obligation d'escompter du papier aussi court que possible, afin que les billets émis en représenta-

tion de ce papier circulent moins longtemps à découvert.

3° *Limitation de l'émission*

L'émission des billets n'avait pas été limitée au moment de la fondation de la Banque ; lorsqu'en 1870, on établit le cours forcé, la limitation de l'émission devint indispensable ; en effet, la Banque étant dispensée du remboursement à vue, eût pu fabriquer indéfiniment de la monnaie de papier sans avoir à craindre un retour de cette monnaie à ses guichets. Or, c'est précisément ce retour des billets aux guichets de la Banque d'émission, qui limite naturellement l'émission, en éliminant les billets qui sont de trop dans la circulation. On avait supprimé la limite naturelle en décrétant le cours forcé, il fallait bien créer une limite artificielle ; c'est pourquoi on fixa à 3.500.000.000 le maximum de la circulation fiduciaire. Lorsqu'en 1873, on supprima le cours forcé, on passa sous silence le maximum d'émission, et en 1893, en présence de l'augmentation de l'encaisse et de la circulation, le maximum fut élevé à quatre milliards. Cette élévation avait été déjà demandée par M. Burdeau, dans son rapport, et on a été contraint de l'accorder par la force des choses avant d'avoir pris parti sur le renouvellement du privilège.

Mais la question de la limitation de l'émission n'a pas été discutée théoriquement en 1892. M. Burdeau a déclaré qu'on ne voulait pas soulever la question de principe. C'est donc à nous de le faire et nous pensons à cet égard que la limitation de l'émission est une mesure inutile ou nuisible. Elle est inutile si le maxi-

mun est très élevé car la Banque en l'atteignant émettrait plus de billets que ne le comporte son encaisse. Elle est nuisible si le maximum est assez rapproché de la circulation moyenne pour entraver son développement en temps de crise. Nous savons, en effet, que la Banque de France a pour mission de réescompter le portefeuille des autres banques, au moment des crises commerciales ou financières, enfin dans tous les cas où une circonstance imprévue met ces banques dans l'impossibilité de faire face à leurs engagements ; or elle ne peut le faire qu'en émettant des billets, et il ne faut pas qu'elle soit entravée par un maximum d'émission. Sans doute ce maximum pourrait être élevé ou même supprimé en cas de nécessité, mais combien faudrait-il de temps pour obtenir cette élévation ou cette suppression ? Une loi ne se vote pas en un jour même quand le pouvoir législatif apporte à sa confection la meilleure volonté, et quelques heures peuvent suffire pour aggraver une crise dans des proportions incalculables. Ce danger que nous signalons n'est pas chimérique : si actuellement la Banque de France était amenée à escompter le portefeuille du Crédit Lyonnais, du Comptoir d'escompte, de la Société générale, du Crédit industriel, elle serait dans l'impossibilité de le faire à cause du maximum d'émission (1). La Banque a parfaitement senti le danger et a pris dans le courant de l'année 1894 à 1895 les précautions qui étaient en son pouvoir pour l'atténuer ; ces précautions consistent, comme nous l'avons vu (2), à recevoir des dépôts à vue indépendamment de tout

(1) Voir les chiffres que nous avons cités, p. 229 et la note.

(2) Id.

compte courant ; la Banque espère que, grâce à cette mesure, la plupart des fonds retirés des banques viendraient augmenter son encaisse. Mais il ne faut pas se faire d'illusions sur la portée de cette disposition, elle est de nature à rendre possible une extension légale de l'émission en cas de nécessité ; elle permettrait à la Banque d'attaquer son encaisse sans courir autant de risques puisqu'elle tend à la grossir ; mais le besoin du recours à la loi pour élever le maximum de l'émission subsiste toujours et pourrait par ses lenteurs entraîner de ces catastrophes. Bien plus l'existence même du maximum d'émission est de nature à diminuer la confiance et à déterminer une panique. Tous les commerçants qui surveillent le bilan de nos grandes sociétés de dépôts et de la Banque de France se rendent parfaitement compte de l'impossibilité où se trouve celle-ci d'escompter le portefeuille des autres banques ; ils comprennent que par ce fait la sécurité des autres banques est diminuée et ils seraient beaucoup plus disposés à leur retirer les dépôts en cas de crise. N'a-t-on pas vu qu'en Angleterre la limitation trop étroite de l'émission a déterminé des crises, que la seule suspension de l'acte de 1844 a pu faire cesser (1).

Le maximum d'émission, tel qu'il est actuellement fixé, est donc de nature à compromettre non pas la sécurité de la Banque de France, mais celle des sociétés de dépôt ; il empêche la Banque de France d'exercer sa fonction la plus utile qui est de procurer des ressources aux banquiers dans les temps de disette de capitaux.

(1) Voir p. 140 à 143.

Il semble d'ailleurs qu'on ne courrait aucun risque en supprimant complètement toute limite d'émission à la Banque de France. Nous savons, en effet, qu'à défaut de limite légale, il y a une limite naturelle à l'émission des billets, et que cette limite naturelle ne peut être franchie que par l'escompte d'effets de complaisance représentant des valeurs à faire et non des valeurs faites ; or, les habitudes de prudence quelquefois excessive de la Banque de France sont trop connues pour qu'on puisse la supposer capable de faire circuler du papier de complaisance. D'autre part, son encaisse est assez forte pour qu'elle soit en état de suffire, sans le moindre inconvénient, aux besoins de la circulation fiduciaire en France. Si l'on conçoit la nécessité d'imposer une limite d'émission à des banques qui pourraient être tentées de jeter, dans la circulation, des billets en quantité trop considérable pour leur encaisse, cette nécessité ne saurait se faire sentir pour la Banque de France, surtout à une époque où, grâce au perfectionnement des instruments d'échange, le nombre des billets circulant à découvert tend à diminuer chaque jour. La suppression du maximum d'émission ne présenterait donc aucun inconvénient en temps ordinaire, et en temps de crise constituerait une garantie de sécurité.

4° Composition du portefeuille

M. Hubard avait proposé la constitution à la Banque de France d'un portefeuille sur l'étranger. Sans admettre, comme on l'avait prétendu, que la création de ce portefeuille soit de nature à modifier le cours du change et à le rendre favorable à la France, on ne

saurait nier que la constitution de ce portefeuille ne soit pour la Banque une source de profits qui ne sont pas à négliger à une époque où ses bénéfices tendent constamment à diminuer. Cette mesure aurait, en outre, une utilité générale, car elle contribuerait à augmenter notre réserve d'or. Nous ne savons vraiment pas pour quel motif on n'a pas accepté la constitution de ce portefeuille. On dit qu'il faudrait pouvoir découvrir des effets sur l'étranger à courte échéance, revêtus de signatures infailibles, et tirés sur des pays possédant l'étalon d'or. Mais si haut qu'on place le crédit de la France, il est difficile de soutenir qu'il n'y a pas à l'étranger des commerçants dont le crédit est aussi solide que celui des commerçants français. Nous reconnaissons que la solvabilité d'un étranger est quelquefois plus difficile à apprécier que celle d'un français, mais il est néanmoins possible d'y arriver en beaucoup de cas : si la Banque admettait des effets sur l'étranger, elle serait tenue à une prudence plus grande encore que celle dont elle fait preuve à l'égard du commerce français. Nous croyons que nul n'est mieux placé qu'elle pour remplir cette tâche délicate, et nous sommes persuadé qu'elle n'y faillirait pas.

Dans l'*Économiste*, du 7 février 1891, M. Leroy-Baulieu citait un exemple frappant des bénéfices que la Banque pourrait réaliser dans certains cas, si elle escomptait les effets étrangers et les effets sur l'étranger. Ainsi, lorsqu'elle a avancé 75 millions à la Banque d'Angleterre, au moment de la chute de la maison Baring, elle n'a exigé qu'un intérêt de 3 0/0. Si elle avait escompté du papier pour cette somme, au taux de l'escompte anglais, elle eût gagné 1 million.

Cet exemple est topique, et on s'étonne que la Banque de France persiste sur ce point, sans raison plausible, à maintenir une tradition surannée (1).

§ III^e. — *Extension du privilège
de la Banque de France aux banques coloniales.*

Nos banques coloniales actuelles peuvent se diviser en trois groupes comprenant, le premier, la Banque d'Algérie, le second, la Banque d'Indo-Chine, le troisième, les banques de la Martinique, de la Guadeloupe, de la Réunion, du Sénégal et de la Guyane. Le privilège de la Banque d'Algérie expire en 1897, celui de la Banque d'Indo-Chine, en 1905, et ceux des autres banques ci-dessus mentionnées ont été prorogés provisoirement pour un an une première fois en 1894, une deuxième en 1895 et une 3^e en 1896. Sauf pour l'Indo-Chine, l'extension du privilège de la Banque de France aux banques coloniales pourrait donc s'accomplir sans difficulté et sans résoudre les contrats passés avec les Banques de ces divers pays. Cette extension nous paraît indispensable à la prospérité de nos colonies : nous allons voir, en effet, que l'organisation actuelle des banques coloniales est loin d'être satisfaisante.

(1) Ajoutons que depuis le mois d'octobre 1895, la Banque de France, en présence des atermoiements si regrettables qu'on apporte à prendre une décision sur son privilège, s'est décidée à accepter des dépôts de titres dans toutes ses succursales, et à en vérifier les tirages (on ne lui imposait cette obligation que pour 16 succursales en 1892). Elle reçoit en outre des ordres de bourse, se préparant ainsi à remplir les fonctions de banque de dépôt, si son privilège n'est pas renouvelé (*Journal des Débats*, novembre 1895).

N° 1. — *Histoire des banques coloniales.*

1). — **La Banque d'Algérie** (1).

Cette banque a été fondée par la loi du 4 août 1851. Son capital, qui était originairement de 3 millions, a été porté successivement à 10 millions, puis à 30 millions en 1880. Elle a son siège principal à Alger et a fondé cinq succursales. Son organisation est analogue à celle de la Banque de France : elle a un gouverneur nommé par décret, un conseil d'administration, des censeurs choisis par l'assemblée générale. Elle se livre à des opérations d'escomptes, d'avances sur titres, ouvre des comptes courants. Mais à la différence de la Banque de France, elle fait l'escompte à deux signatures, et prête dans des conditions spéciales à l'agriculture. D'après la loi de 1851, sa circulation fiduciaire ne pouvait pas dépasser le triple de son encaisse, et en outre l'ensemble de ses dettes ne devait point s'élever au-dessus du triple de l'encaisse et du capital versé. De ces dispositions, qui limitaient ses opérations, on n'a conservé que la première, la seconde ayant pour résultat de réduire sa circulation fiduciaire à un chiffre inférieur à son encaisse. Mais la loi du 3 avril 1880, qui a réalisé cette réforme, a fixé en même temps à 75 millions le maximum de la circulation. Elle a de plus donné cours légal aux billets, mais pour l'Algérie seulement, malgré la généralité du texte que limitent très nettement les travaux prépara-

(1) *Dictionnaire d'Économie politique*, mot banque ; — *L'Économiste français*, 1884 ; — *Rapport sur la Banque d'Algérie*, présenté le 26 juin 1879 (*Journal officiel*).

toires. La circulation fiduciaire actuelle est d'environ 35 millions.

La situation de la Banque d'Algérie n'est point brillante ; elle a abusé des prêts à l'agriculture et se trouve aujourd'hui, pour ce motif, dans une situation embarrassée. Elle a des dettes envers l'Etat et envers la Banque de France qui s'élevaient en 1884 à 36,133,218 fr. pour l'Etat et 5,672,751 fr. pour la Banque de France.

2) — La Banque d'Indo-Chine (1).

Elle a été fondée à Paris en 1875. Son capital, qui était de huit millions, a été porté à 12. Elle se distingue des autres banques par une organisation très libérale et une indépendance presque complète vis-à-vis de l'Etat. L'assemblée générale des actionnaires choisit librement le conseil d'administration, et c'est celui-ci qui élit les directeurs chargés de la gestion des affaires sociales. Mais leur élection est subordonnée à l'approbation du gouvernement. Celui-ci ne jouit que d'un droit de contrôle exercé dans les succursales par l'intermédiaire de censeurs choisis par le ministre, et dans l'établissement principal par l'intermédiaire d'un commissaire également nommé par le ministre. Le commissaire et les censeurs n'ont que le droit de vérifier les opérations et d'exiger leur conformité avec les statuts de la Banque.

La Banque est assez prospère : elle a été autorisée à fonder des succursales sur tous les points de l'Extrême-Orient où sont établis des comptoirs régis par la loi française, ainsi qu'en Chine, au Japon et dans les

(1) Bouchié de Belle, *Journal des économistes*, novembre 1895.

Indes-Orientales. Au 31 décembre 1894, le bilan de la banque accusait une encaisse métallique qui dépassait 10 millions de fr. Son portefeuille s'élevait à plus de 15 millions 1/2; elle avait émis pour 22 millions de billets. Ses dépôts à vue, pour lesquels elle paie un intérêt de 5 0/0, se sont élevés à 4.737.811 fr. Enfin en 1895 elle a pu avancer deux millions au protectorat de l'Annam et du Tonkin pour la construction du chemin de fer de Langson, et une somme de 575.000 fr. au gouvernement de la Nouvelle-Calédonie.

3° *Les Banques de la Réunion, de la Martinique, de la Guadeloupe et du Sénégal* (1).

Ce qui caractérise ces banques, c'est leur dépendance vis-à-vis de l'État, l'étroitesse de la réglementation à laquelle elles sont soumises, et leur situation embarrassée.

Elles ont été fondées en 1851 pour donner satisfaction à un besoin impérieux qui se faisait sentir pour toutes les branches du commerce et de l'industrie mais plus particulièrement encore pour l'agriculture. Privés de tout moyen de crédit, nos colons en étaient réduits à faire des emprunts par l'intermédiaire des commissaires qui vendaient leurs produits en France et à l'étranger. Ceux-ci s'adressaient aux prêteurs des ports, engageaient leur propre signature, et faisaient payer aux colons 17 0/0 de l'argent prêté. Tout le bénéfice des récoltes se trouvait ainsi absorbé. C'est pour

(1) *Dictionnaire d'économie politique*; — Bouchié de Belle, *loc. cit.*; — *Revue politique et parlementaire*, 10 avril 1896, Gustave François, *Renouvellement du privilège des Banques coloniales*

mettre un terme à cette situation que furent fondées les banques dont nous allons retracer l'histoire. Pour constituer leur capital on imagina d'employer une fraction de l'indemnité fournie par l'État aux propriétaires d'esclaves qui devinrent ainsi actionnaires des nouvelles banques.

On eut le tort de réduire à l'excès l'influence de ces actionnaires, les véritables intéressés dans la direction des banques, pour y substituer l'influence de fonctionnaires du gouvernement n'ayant aucun intérêt dans la direction de la Banque et auxquels M. Bouchié de Belle reproche d'avoir manqué trop souvent de l'expérience la plus élémentaire dans l'accomplissement de leurs fonctions. Ces fonctionnaires sont : les directeurs nommés et révoqués par décret, le trésorier de la colonie qui fait de droit partie du conseil d'administration, un censeur (l'autre censeur étant nommé par les actionnaires), une commission de surveillance composée de huit membres nommés par le ministre des colonies et présidée par un conseiller d'Etat, enfin un agent central qui représente les banques dans les opérations qu'elles font avec la métropole. On comprend qu'avec un tel luxe de fonctionnaires, la part des actionnaires dans l'administration de la Banque doit être singulièrement restreinte ; ils n'ont, en effet, qu'un rôle purement consultatif, aucune opération d'escompte ou d'avance ne pouvant être réalisée qu'avec l'autorisation du directeur.

Ces banques ont des fonctions multiples et délicates, elles escomptent des effets de commerce, font des avances sur titres, émettent des billets de banque. Elles font aussi des avances à l'agriculture, sur cession de récoltes et jusqu'à concurrence du tiers de la valeur de ces

récoltes. Par l'acte de cession la banque est investie du droit de vendre les récoltes à l'échéance si le prêt n'est pas remboursé. Leur fonction la plus importante, après l'émission des billets (1), consiste à fournir aux colons des facilités pour faire des paiements à l'étranger et pour y toucher ce qui leur est dû. Pour cela les banquiers sont autorisés à se constituer un portefeuille d'effets sur l'étranger et à émettre des mandats payables à l'étranger et en France. Elles sont admises, en outre, à entretenir des relations avec le Comptoir d'escompte qui a ouvert à chacune d'elles un crédit de 6 millions (400.000 fr. seulement à la Guyane). Les banques doivent, par le moyen de ces relations avec l'extérieur, maintenir dans chaque colonie une quantité de monnaie métallique et fiduciaire suffisante pour les besoins, en réglant le taux de l'escompte de façon à empêcher les importations et les exportations exagérées de monnaie.

Comment fonctionne en fait cette organisation ? Les partisans de la Banque d'Etat dont ce régime se rapproche singulièrement sont obligés de reconnaître que les résultats sont déplorables, à tel point qu'on n'a point pu se décider à renouveler le privilège de ces banques et qu'on s'est contenté de le proroger provisoirement jusqu'au jour où on aura trouvé une meilleure solution. En 1893 la Banque de la Réunion avait plus de 7 millions d'effets et de créances en souffrance. « Ces pertes, dit M. Bouchié de Belle, provenaient pour moitié d'escomptes énormes et d'avances à découvert considérables faites au « *Crédit agricole et com-*

(1) Les banques émettent les billets de 500, 100, 25 et 5 fr. Ils ont cours légal dans la colonie qui les émet. L'émission ne peut excéder le triple de l'encaisse (Bouchié de Belle).

merciale » de la Réunion, dont le directeur était en même temps administrateur de la Banque, et pour l'autre moitié d'escomptes de valeurs souscrites par des insolvable (1). » Comme le capital et les réserves de la Banque ne s'élevaient qu'à 4.131.000 fr., ils se trouvaient complètement absorbés par les effets en souffrance. Néanmoins la Banque avança encore en 1892 un million sur ses propres actions qui ne représentaient plus rien, et on distribua des dividendes absolument fictifs. Ce n'est point tout encore. Le Crédit foncier réclamant, pour un motif que l'on comprend, le remboursement de huit millions qui lui étaient dus, la Banque imagina de demander au gouvernement français d'avancer trois millions au Crédit foncier, s'engageant de son côté à verser la même somme en billets de banque à la trésorerie de la colonie. Puis comme elle avait ainsi épuisé tous ses billets, elle n'hésita pas à en émettre d'autres, dépassant ainsi de beaucoup la limite légale. Elle alla plus loin encore, elle demanda à la trésorerie et obtint la restitution de tous les billets qu'elle avait déposés dans ses caisses, contre des récépissés payables à vue.

On comprend que toutes ces opérations devaient déprécier le billet dans des proportions considérables, et que la colonie devait durement souffrir de toutes ces extravagances. Aussi en 1892 le change atteignit 25 à 26 0/0 et pour empêcher l'exportation du numéraire, on crut devoir édicter contre les exportateurs la peine de l'emprisonnement, mesure vexatoire et en partie inutile, puisque en pareille circonstance on cache au moins autant d'or qu'on en exporte.

(1) P. 169, loc. cit.

Bien que les autres banques d'émission soient moins compromises, leur situation est loin néanmoins d'être brillante (1). Ainsi en 1892, les commerçants de la Martinique ont dû recourir à la « London colonial bank », pour se procurer des mandats sur l'étranger, et comme ces mandats ont été délivrés en échange de

(1) Nous empruntons à la *Revue politique et parlementaire* du 10 avril 1896, le tableau suivant qui fait connaître le résultat des opérations accomplies par les banques coloniales pendant ces dernières années.

(Millions de francs)

BANQUES	ANNÉES	AVANCES PRÊTS ESCOMPTES	EFFETS SUR PLACE A 2 SIGNATURES	PRÊTS SUR MARCHANDISES	PRÊTS SUR DÉCISION DE RECETTES PENDANTES	OPÉRATIONS DE CHANGE	COMPTES COURANTS
Martinique.	1891	20 4	46 6	»	2 9	15 9	37 2
	1892	28 5	23 4	»	4 3	12 8	34 4
	1893	34 7	26 8	»	3 8	13 2	34 4
	1894	29 7	9 6	»	5 0	13 0	29 4
Guadeloupe	1891	12 2	21 7	0 2	8 4	28 5	49 0
	1892	14 2	21 5	1 1	9 3	29 5	45 0
	1893	13 2	21 8	0 6	8 8	31 9	48 0
	1894	13 7	9 6	0 8	8 5	33 0	49 4
Réunion	1891	30 3	3 9	5 7	4 3	5 6	31 6
	1892	31 0	4 3	6 3	1 5	6 5	28 0
	1893	31 0	4 5	5 9	1 8	4 1	27 4
	1894	14 9	5 2	3 9	4 1	6 6	18 2
Guyane	1891	5 7	3 9	»	»	10 8 10 9	2 7
	1892	5 9	4 3	»	»	11 9	2 9
	1893	5 6	4 7	»	»	12 3	3 7
	1894	6 1	5 2	»	»	7 0	4 7
Sénégal.	1891	5 0	4 2	0 3	»	5 9	4 1
	1892	5 1	4 3	0 3	»	6 4	4 1
	1893	5 0	4 0	0 3	»	6 6	4 2
	1894	5 1	4 1	0 3	»	7 0	0 5

billets émis par la Banque française privilégiée, il en est résulté pour celle-ci une situation très périlleuse venant de ce qu'une grande partie de ses billets se sont trouvés entre les mains d'une banque rivale. Nulle part d'ailleurs ces banques ne sont parvenues à assurer une bonne circulation monétaire, à faire baisser le cours du change. A la Martinique comme à la Réunion, on a dû, par un décret du 4 juin 1894, interdire sous peine d'emprisonnement, l'exportation de la monnaie de billon (1), et il a fallu, pour remplacer le numéraire qui fuit, émettre jusqu'à des bons de 0 fr. 50.

N° 2. — *Transformation des banques coloniales en succursales de la Banque de France.*

On comprend que la situation que nous venons de décrire ne pouvait pas se prolonger davantage. Aussi le gouvernement, après avoir prorogé pour une année le privilège des banques de la Martinique, de la Réunion, de la Guadeloupe, de la Guyane et du Sénégal, a fait procéder à une enquête sur la situation des banques; il a demandé des rapports à la commission de surveillance, consulté les conseils généraux, enfin a nommé une commission d'étude sous la surveillance du gouverneur de la Banque de France. Deux projets ont été présentés.

Le premier consiste en quelques modifications à la

(1) Nous avons tenu à faire connaître avec quelques détails la situation obérée de nos banques coloniales parce que nous croyons trouver dans les faits un argument très fort contre les banques dont les actionnaires ne peuvent pas assurer la direction en toute liberté et à plus forte raison contre les banques d'Etat qui n'ont pas d'actionnaires.

réglementation actuelle que nous n'hésitons pas à déclarer insuffisantes et même désavantageuses. L'une de ces modifications, qui a pour but a-t-on dit de dégager la responsabilité de l'Etat, consiste à supprimer la clause en vertu de laquelle le trésorier de la colonie fait partie de droit du conseil d'administration de la banque. Cette mesure est complètement insignifiante, car à côté du trésorier il y a, comme nous l'avons vu, bien d'autres fonctionnaires dont la présence est de nature à entraver la liberté des actionnaires. Une autre innovation consiste à priver les actionnaires de leurs dividendes de chaque semestre pendant lequel une irrégularité aura été commise dans la gestion de la Banque. C'est une mesure draconienne et injuste : les actionnaires n'ont pas assez d'indépendance pour qu'on puisse les rendre responsables de la gestion de la Banque.

Il ne faut donc pas songer à renouveler dans ces conditions le privilège des banques coloniales. Un autre projet a été présenté, qui est certainement supérieur à celui que nous venons de critiquer. Il consistait à établir en France une Banque coloniale unique dont les banques actuelles deviendraient les succursales. On fait valoir en faveur de cette idée que la principale mission d'un établissement financier colonial est de faire circuler les capitaux de la métropole à la colonie et de la colonie à la métropole ; or il faut pour cela que la Banque ait des attaches avec la métropole et qu'elle puisse attirer l'argent dans ses caisses. « Cette fonction, dit M. Bouchié de Belle (1), doit être « remplie par un organisme financier en situation « d'entretenir dans la métropole de constantes rela-

(1) P. 176.

« tions avec le monde des affaires, et assez puissant
« pour inspirer confiance aux capitalistes qui ne con-
« sentiront à s'engager dans des entreprises de com-
« merce, d'industrie ou d'agriculture aux colonies,
« que sous la garantie d'institutions de crédit solides,
« capables de répondre des fonds qui leur auront été
« confiés. On ne peut attendre de pareils services des
« banques exclusivement locales, n'exerçant par suite
« aucune attraction sur les capitaux de la métro-
« pole. »

Nous adhérons complètement à cette idée. Mais quelle banque mieux que la Banque de France est en état de remplir ce rôle de régulatrice du crédit entre la France et les colonies ? Est-ce que ce n'est pas la fonction naturelle de la Banque de France ? Il nous semble difficile de confier à une autre une mission aussi délicate que celle de la réorganisation du crédit dans nos colonies, et du maintien de l'équilibre entre les besoins du commerce et de l'industrie d'une part, la circulation fiduciaire et monétaire de l'autre. Il faut qu'une banque coloniale ait constamment les yeux fixés sur le cours du change, qu'elle élève le taux de l'escompte ou qu'elle l'abaisse pour empêcher la raréfaction du numéraire ou faire circuler celui qui est en excès dans la colonie. Elle a besoin pour cela d'une très grande expérience, d'une très grande notoriété ; il est nécessaire qu'elle puisse s'imposer quelquefois des sacrifices dans l'intérêt de la colonie, par exemple maintenir le prix des traites à un taux suffisamment bas pour qu'on n'ait pas intérêt à exporter du numéraire. Il semble que la Banque de France pourrait remplir d'une façon pleinement satisfaisante cette tâche difficile, et faire profiter nos colonies de cette

force incalculable qu'elle puise dans sa renommée, dans la sagesse de son administration, dans la puissance de son encaisse. D'autre part l'unité de billet entre la France et les colonies serait de nature à favoriser les transactions et la circulation des capitaux. Aussi l'extension du privilège de la Banque de France contribuerait certainement au développement du commerce et de l'industrie dans les colonies.

D'autre part elle augmenterait certainement la prospérité de la Banque ; on n'en saurait douter en ce qui concerne l'Algérie ; il est incontestable que si, à l'expiration du monopole de la Banque d'Algérie, celle-ci était transformée en succursale de la Banque de France elle continuerait à réaliser de sérieux bénéfices. Peut-être en serait-il ainsi dans les colonies, quoique la question soit plus douteuse ; mais la Banque de France, ne tarderait pas à imposer la confiance et dès qu'elle aurait régularisé une situation aujourd'hui très embarrassée, il y a tout lieu de croire que ses opérations deviendraient fructueuses pour elle.

On fournirait par ce moyen à la Banque de France, quelques compensations pour les charges si lourdes qu'on veut lui imposer et les entraves que son privilège lui apporte dans la lutte contre les autres banques de dépôt. En agissant ainsi on contribuerait à maintenir la prospérité qui fait sa force et qui lui donne les moyens de rendre à la France tout entière des services qu'on n'apprécie plus aujourd'hui à leur juste valeur parce qu'on y est trop accoutumé.





CONCLUSION

De cette étude historique et théorique à laquelle nous nous sommes livré sur l'organisation des banques d'émission, il résulte que ces banques marchent entre deux écueils également redoutables : la crise commerciale et l'accaparement de l'Etat, l'un conduisant à la faillite, l'autre au cours forcé qui n'est qu'une faillite déguisée et souvent plus féconde en conséquences funestes. Contre ces deux dangers le législateur a le droit et le devoir de prendre des précautions particulières, car le billet de banque est un instrument d'échange qui circule dans toutes les classes de la société, que l'usage impose à défaut de la loi et dont la dépréciation est susceptible de troubler profondément l'ordre public. Pour protéger les porteurs de billets contre les risques des crises commerciales, le meilleur moyen est de favoriser le développement d'un nombre restreint de banques qui, par la force de leur constitution, la puissance de leur encaisse, leur réputation de richesse, soient capables, en toute circonstance, de faire face à leurs engagements, et de rembourser leurs billets à vue sans épuiser leurs ressources. Le plus souvent, d'ailleurs, on aura tout

avantage à établir une banque d'émission unique, de façon à concentrer en elle des forces qui s'amoiendri-raient en s'éparpillant entre plusieurs banques. Mais tous les autres procédés de réglementation ne seront, en beaucoup de cas, que des entraves inutiles, protégeant seulement les banques contre des imprudences qu'elles sont les premières intéressées à éviter, et plaçant ainsi le remède à côté du mal et non sur le mal. Le système de la Banque unique apparaît donc comme le régime idéal capable de défendre le public et les banques contre les crises commerciales.

Mais en se détournant d'un écueil, il faut éviter de se diriger sur un autre, qui est, nous le savons, l'ac-caparement de l'Etat. L'Etat a sans cesse besoin d'argent et particulièrement à certaines époques de trouble intérieur ou de guerre avec l'étranger ; s'il sent à sa portée une banque qui est, en apparence, capable de fabriquer de la valeur avec du papier, il voudra mettre la main sur la presse à billets ; il ne résistera pas plus à la tentation dans l'avenir qu'il ne l'a fait dans le passé. Que faire pour l'en empêcher ? Un seul pouvoir en est capable, c'est celui des actionnaires de la Banque intéressés à son bon fonctionnement, et qui apporteront dans la lutte contre l'Etat toute l'âpreté qu'inspire l'intérêt personnel menacé. En dehors de ce pouvoir, qui représente le maximum de tension et de résistance des forces humaines, aucune digue ne sera capable d'arrêter l'envahissement de l'Etat. Il faudra donc à tout prix éviter que l'Etat soit lui-même actionnaire de la Banque ; le permettre, serait lui livrer la clef de la place. Il est urgent, au contraire, de constituer un corps d'actionnaires, surveillés, si l'on veut, par un délégué du gouvernement, mais

munis des pouvoirs les plus étendus et des armes les plus fortes pour résister à toute tentative d'empiètement. C'est ainsi qu'on arrive à l'idée d'une banque unique privée autour de laquelle les banques de dépôt graviteront comme des satellites, prenant sur elle leur point d'appui.

Toutefois ce n'est là encore qu'un système idéal construit sans tenir compte des besoins, du caractère, des habitudes, du peuple auquel on doit l'appliquer. Or il ne suffit pas de fabriquer un vêtement d'après toutes les règles théoriques de la coupe, il faut encore l'adapter au corps de la personne qui doit le porter ; de même dans l'application des divers systèmes d'émission, il faut tenir compte des usages des pays où on veut les introduire. En se plaçant à ce point de vue purement pratique, il n'est guère de régime en dehors de celui de la Banque d'Etat, ou de la liberté absolue, qui n'ait sa raison d'être. Dans un pays comme les Etats-Unis où l'esprit égalitaire est à ce point farouche qu'on n'a jamais pu y tolérer une banque fédérale même non privilégiée, il ne faut pas songer à donner le monopole à une banque unique, ni même à limiter le nombre des banques d'émission ; on conçoit donc qu'à défaut d'un meilleur système on y applique celui des banques réglementées en nombre illimité. De même nous avons vu que celui des banques réglementées en nombre limité convient parfaitement à l'Ecosse, l'Angleterre, l'Irlande et l'Allemagne, pour introduire peu à peu dans ces pays le régime de la banque unique.

Mais à l'égard de la France et du mode d'émission qu'on peut y établir, aucun doute ne saurait s'élever : nous avons des traditions bientôt séculaires qui non seulement permettent mais imposent l'application

du système de la banque unique ; nous avons une banque d'émission qui, aux yeux des commerçants qui s'adressent à elle, et sont bien placés par conséquent pour la juger, passe pour être la première du monde. Elle a subi deux épreuves exceptionnelles dont elle est sortie plus puissante que jamais ; elle a su mettre ses services à la hauteur de tous les besoins légitimes du commerce. Lorsqu'on voit ce qu'elle a fait et ce que n'ont pu faire à côté d'elle d'autres banques moins éprouvées, une seule chose étonne, c'est qu'on ait pu hésiter un instant à lui renouveler son privilège.

Vu :

H. TRUCHY.

Vu : le Doyen,

E. BAILLY.

VU ET PERMIS D'IMPRIMER :

Le 20 juin 1896.

Le Recteur de l'Académie.

GASTON BIZOS.





BIBLIOGRAPHIE

- OCTAVE NOEL. — *Étude historique sur l'organisation financière de la France.*
— *Les Banques d'émission en Europe.*
— *La question de l'argent et les instruments de crédit dans la seconde moitié du XIX^e siècle.*
CLÉMENT JUGLAR. — *Les Banques.*
— *Les crises commerciales et leur retour périodique.*
COQUELIN. — *Le Crédit et les Banques.*
MARQFOY. — *La Banque de France dans ses rapports avec le crédit et avec la circulation.*
BOUSQUET. — *La Banque de France et les principaux établissements de crédit.*
COURTOIS. — *Histoire des Banques en France.*
DE PUYNODE. — *Les grandes crises financières de la France.*
COURCELLE-SENEUIL. — *Les opérations de banque.*
— *La Banque libre.*
LEROY-BAULIEU. — *Traité d'économie politique, t. III.*
— *La science des finances.*
FLOUR DE SAINT-GENIS. — *La Banque de France à travers le siècle.*
SOELBEER. — *Matériaux pour faciliter l'intelligence et l'examen des rapports économiques.*
ARNAUDÉ. — *Monnaie, crédit et change.*
RAPHAEL GEORGES LEWY. — *Mélanges financiers.*
CAUVÈS. — *Traité d'économie politique, t. II, IV.*
CERNUSCHI. — *Contre le billet de banque.*
LEGRAND. — *Le billet de banque fiduciaire.*

WOLOWSKY. — *La Banque d'Angleterre et les Banques d'Écosse.*

— *La question des banques.*

H. SPENCER. — *La Morale*, t. III.

FOURNIER DE FLAIX. — *Étude sur l'organisation comparée de la Banque de France.*

WUITRY. — *Le désordre des finances et les excès de la spéculation à la fin de Louis XIV.*

DAZET. — *La Banque de France : fin du privilège.*

BAGEHOT. — *Lombard Street.*

HORN. — *La liberté des banques.*

MOIREAU. — *La Banque de France.*

WÜHRER. — *Histoire de la dette publique en France.*

MOLLIEN. — *Mémoires d'un ministre du trésor.*

PELET DE LA LOZÈRE. — *Opinions de Napoléon sur divers sujets.*

LOUIS DE NOIRON. — *Des Banques en France, leur mission, leur isolement actuel, moyen de les coordonner dans leur intérêt, celui du trésor et du pays.*

LÉON SAY. — *Histoire de la Caisse d'escompte.*

OLIND RODRIGUES. — *Théorie des Banques.*

LEVASSEUR. — *Recherches historiques sur le système de Law.*

DARIMON. — *De la réforme des banques.*

MAURICE AUBRY. — *Les Banques d'émission et d'escompte.*

PROUDHON. — *La vérité sur les institutions de crédit privilégiées en France.*

DE PUYNODE. — *De la monnaie, du crédit et de l'impôt.*

PAUL COQ. — *La monnaie de banque ou l'espèce et le portefeuille.*

REY. — *Les débats sur la Banque de France.*

D'EICHTAL. — *De la monnaie de papier et des banques d'émission.*

SUDRÉ. — *Étude sur la circulation et les banques.*

VICTOR BONNET. — *Le Crédit et les Banques.*

ISAAC PEREIRE. — *Principes de la constitution des banques et de l'organisation du crédit.*

D'AMETH. — *Résumé d'un cours sur les banques publiques d'émission.*

E. THÉRY. — *Les fonctions de la Banque de France.*

WOLOWSKY. — *Le change et la circulation.*

FOURNIER DE FLAIX. — *La crise des banques en France.*

— *Études économiques et financières.*

SIMOND. — *Coup d'œil général sur le crédit en général et sur les banques territoriales.*

ACHILLE MERCIER. — *La Banque de France, son passé, son présent.*

Journal des Économistes.

L'Économiste français.

Revue d'Économie politique.

Le Monde économique.

Revue socialiste.

Bulletin de statistique et de législation comparée.

Revue politique et parlementaire, etc.



ERRATA

- Page 27, ligne 21, *au lieu de* : la passion du gouvernement, *lire* : la pression du gouvernement.
- 57, ligne 17, *au lieu de* : pour des raisons financières, *lire* : par des raisons financières.
- 74, ligne 23, *au lieu de* : M. Wolowsky et Michel Chevalin, *lire* : M. Wolowsky et Michel Chevalier.
- 81, ligne 3 et la note, *au lieu de* : M. Harn, *lire* : M. Horn.
- 105, ligne 4, *au lieu de* : correspondant à 30 0/0 des sommes, *lire* : correspondant à 90 0/0 des sommes.
- 124, ligne 3, *au lieu de* : Mais sans, comme eux, *lire* : mais sans nier comme eux.
- 129, ligne 8, *au lieu de* : car elles ne correspondent, *lire* : car si elles ne correspondent.
- 151, Note 1, *au lieu de* : édition parue, *lire* : édition revue.
- 180, ligne 23, *au lieu de* : devait conduire, *lire* : devrait conduire.
- 182, ligne 6, *au lieu de* : en majeure partie de ces inconvénients, *lire* : en majeure partie de ses inconvénients.
- 216, ligne 6, *au lieu de* : perçu chaque année plus de 5 millions par an pour le service de la rente, *lire* : perçu chaque année plus de 5 millions pour le service de la rente.
- 265, ligne 11, *au lieu de* : entraîner de ces catastrophes, *lire* : entraîner des catastrophes.
-



TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION.	5
-----------------------	---

I^{re} PARTIE

<i>La Banque de France et ses origines</i>	8
--	---

CHAPITRE I ^{er} . — LES ORIGINES DE LA BANQUE DE FRANCE.	13
---	----

§ 1. — La Banque de Law	13
-----------------------------------	----

§ 2. — La Caisse d'escompte et les assignats . . .	19
--	----

§ 3. — Les Banques postérieures à la Révolution .	24
---	----

CHAPITRE II. — HISTOIRE DU PRIVILÈGE DE LA BANQUE DE FRANCE	26
--	----

1 ^{re} Période. — De 1800 à 1806	28
---	----

2 ^e — De 1806 à 1840	36
---	----

3 ^e — De 1840 à 1857	40
---	----

4 ^e — De 1857 à 1897	46
---	----

II^e PARTIE

<i>Le Renouvellement du privilège</i>	55
---	----

<i>Préliminaires.</i>	55
-------------------------------	----

CHAPITRE I ^{er} — LES BANQUES LIBRES OU FAIBLEMENT RÉGLEMENTÉES	59
---	----

SECTION I ^{re} . — Etude historique	61
--	----

§ 1. — Les Banques d'émission en Ecosse . . .	62
---	----

§ 2. — Les Banques d'émission aux États-Unis jusqu'en 1863.	67
--	----

SECTION II. — Examen des arguments théoriques en faveur de la liberté ou d'une faible réglemen- tation des banques d'émission	73
---	----

I	74
II	85
CHAPITRE II. — LES BANQUES RÉGLEMENTÉES EN NOMBRE	
ILLIMITÉ	103
SECTION I ^{re} . — <i>Etude historique</i>	104
§ 1. — Les Banques aux États-Unis depuis 1863	104
§ 2. — Les Banques d'émission en Suisse	109
SECTION II. — <i>Etude théorique</i>	115
CHAPITRE III. — LES BANQUES RÉGLEMENTÉES EN NOMBRE LIMITÉ	
SECTION I ^{re} . — <i>Etude historique</i>	131
§ 1. — Les Banques d'émission en Angleterre.	132
N° 1. — La Banque d'Angleterre	133
N° 2. — Les Banques provinciales	144
§ 2. — Les Banques d'Irlande	146
§ 3. — Les Banques d'Italie	147
§ 4. — Les Banques d'Espagne	152
§ 5. — Les Banques d'Allemagne.	153
SECTION II. — <i>Etude théorique</i>	159
CHAPITRE IV. — LA BANQUE UNIQUE	
SECTION I. — La Banque sans actionnaires ou banque d'Etat	170
§ 1. — <i>Etude historique</i>	171
N° 1. — La Banque de Russie	171
N° 2. — La Banque de Suède.	174
§ 2. — <i>Etude théorique de la Banque d'État.</i>	174
SECTION II. — La Banque privée unique	191
§ 1. — <i>Etude historique.</i>	191
N° 1. — La Banque d'Autriche-Hongrie	192
N° 2. — La Banque de Belgique.	199
§ 2. — <i>Etude théorique</i>	203
CHAPITRE V. — QUELQUES CONDITIONS DE RENOUVELLEMENT DU PRIVILÈGE.	
§ 1. — Les charges qu'on peut imposer à la Banque.	238
1 ^o Extension des services de trésorerie	242
2 ^o Contribution annuelle	250

3° Avances à l'Etat	252
§ 2. — Réformes qu'on peut apporter dans l'organisation et le fonctionnement de la Banque.	254
1° Assemblée des actionnaires	254
2° Les règles de l'escompte.	257
3° Limitation de l'émission	263
4° Composition du portefeuille	266
§ 3. — Extension du privilège de la Banque de France aux banques coloniales	268
N° 1. — Histoire des Banques coloniales . . .	269
1° La Banque d'Algérie.	269
2° La Banque d'Indo-Chine	270
3° Les Banques de la Réunion, de la Marti- nique, de la Guadeloupe et du Sénégal . .	271
N° 2. — Transformation des banques colo- niales en succursales de la Banque de France	276
Conclusion.	281
Bibliographie.	285



